

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS (ICH)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**DEMOCRACIA E POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL:
OS LIMITES DA POLITIZAÇÃO DAS QUESTÕES ECONÔMICAS (1985-2002)**

Leandro Ribeiro Silva

(Orientador: Prof. Dr. Eduardo A. Salomão Condé)

Dissertação de mestrado submetida à
banca examinadora como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre
em Ciências Sociais.

Março de 2007

**DEMOCRACIA E POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL:
OS LIMITES DA POLITIZAÇÃO DAS QUESTÕES ECONÔMICAS ENTRE 1985-2003**

por

Leandro Ribeiro Silva

Banca Examinadora:

Dr. Eduardo A. Salomão Condé (Orientador, ICH – UFJF)

Dra. Eli Roque Diniz (IE – UFRJ)

Dra. Helena da Motta Salles (ICH – UFJF)

Juiz de Fora

Março de 2007

Aos meus pais e ao meu irmão.

AGRADECIMENTOS

À UFJF e ao Programa de Pós-graduação (Mestrado) em Ciências Sociais por oferecer uma direção que há tempos buscava para a minha formação acadêmica.

Aos Professores Doutores Gilberto Barbosa Salgado, Jessé José Freire de Souza, José Alcides Figueiredo Santos, Octávio Andres Ramon Bonet, Raul Francisco Magalhães e Rubem Barboza Filho.

Ao meu orientador, Professor Doutor Eduardo Antônio Salomão Condé, pelo apoio, aprendizado e confiança. Desde o início, a atenção e paciência dispensadas nas longas conversas e reuniões de orientação foram importantes balizadores não só na elaboração deste trabalho, como também na escolha dos próximos passos da minha formação. Espero poder contar com sua experiência e admirável inteligência em outros momentos da minha trajetória acadêmica que é, sem dúvida, devedora deste grande professor.

À Professora Doutora Helena da Motta Salles pela oportunidade de poder cumprir meu estágio-docência acompanhando seu curso de Política VI (Brasil Contemporâneo). Excelente professora, minha orientadora na graduação em Ciências Econômicas, certamente sua influência foi determinante quando optei pelas Ciências Sociais.

Ao Professor Doutor André Moyses Gaio pela atenção dispensada ao meu trabalho no momento da Qualificação. Os seus comentários e sugestões foram contribuições importantes para elaboração deste trabalho.

À CAPES pelo apoio financeiro através da bolsa de Mestrado, indispensável para a realização desta dissertação.

Aos colegas de jornada e aos amigos pela força, companheirismo e pelos momentos de descontração indispensáveis nestes dois últimos anos. Agradeço, em particular, a quatro grandes amigas Ana Carolina Mayer, Daniela Spagnolo, Marcela Peçanha e Soraia Marcelino Vieira.

Aos meus pais José Lúcio e Dulcinéia pelo carinho, compreensão e paciência nos momentos de ansiedade e nervosismo nestes dois anos. Pela confiança e a certeza que só os pais podem ter que seu filho sempre vai conseguir chegar lá, seja qual for o caminho e o destino. Ao meu irmão Luciano, menos paciente mas não menos companheiro e amigo, agradeço pela revisão deste e de todos os meus trabalhos. Minha eterna gratidão a vocês.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPITULO 1 – O SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO E AS ESPECIFICIDADES DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	12
1.1. ESPECIFICIDADES DA DEMOCRACIA E DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL	12
1.2. SISTEMA POLÍTICO E A CONSTANTE PRESENÇA DA PAUTA ECONÔMICA NA AGENDA POLÍTICA DOS GOVERNANTES	20
CAPITULO 2 – A NOVA REPÚBLICA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA E O FRACASSO DAS MEDIDAS HETERODOXAS.....	30
2.1. A DUPLA TRANSIÇÃO BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1980: A DEMOCRACIA DELEGATIVA E A CRISE DO ESTADO	30
2.2. O GOVERNO SARNEY (1985-1989) E SUA LEGITIMAÇÃO ATRAVÉS DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO	35
2.2.1. <i>O Plano Cruzado</i>	37
2.2.2. <i>As demais tentativas: Plano Bresser, a política do “feijão com arroz” e o Plano Verão</i>	41
2.3. A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	45
2.4. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989	48
CAPITULO 3 – A ONDA NEOLIBERAL CHEGA AO BRASIL: COLLOR, ITAMAR E O SUCESSO DO PLANO REAL NAS URNAS EM 1994.....	51
3.1. A APRESENTAÇÃO DA AGENDA NEOLIBERAL NO BRASIL.....	51
3.2. O GOVERNO COLLOR (1990-1992): DA PRIMEIRA ELEIÇÃO DIRETA PARA PRESIDENTE AO PRIMEIRO <i>IMPEACHMENT</i> ...	55
3.3. O MANDATO “TAMPÃO” DE ITAMAR FRANCO: O SUCESSO DO PLANO REAL EM TERMOS ECONÔMICOS E ELEITORAIS	62
3.3.1. <i>O Plano Real: enfim a estabilização econômica</i>	66
3.4. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1994: A ELEIÇÃO DO REAL	70
CAPITULO 4 – OS DOIS MANDATOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A CENTRALIDADE DA EQUIPE ECONÔMICA E O FOCO NA ESTABILIDADE	73
4.1. O PRIMEIRO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998): COALIZÃO MAJORITÁRIA DE GOVERNO, POLÍTICAS REFORMISTAS E A GESTÃO DO PLANO REAL	73
MINISTRO DA FAZENDA	74
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	74
4.2. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1998: O ÚLTIMO CICLO ELEITORAL DO REAL	79
4.3. O SEGUNDO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999-2002): A ADMINISTRAÇÃO DAS FRAGILIDADES DO REAL E DA COALIZÃO DE GOVERNO INSTÁVEL.....	83
MINISTRO DA FAZENDA	85
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	85
4.4. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2002: SEMELHANÇAS NA ECONOMIA, DIFERENÇAS NA POLÍTICA	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTINUIDADE <i>VERSUS</i> MUDANÇAS EM DUAS DÉCADAS DE DEMOCRACIA E POLÍTICA ECONÔMICA.....	93
A) A INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA E A BUSCA PELA ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA.....	93
B) OS TRÊS CICLOS POLÍTICOS DO REAL.....	95
C) O GOVERNO LULA: A CONTINUIDADE <i>VERSUS</i> ESPERANÇA.....	98
BIBLIOGRAFIA	101
WEBGRAFIA	107

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I – Equipes econômicas do governo Sarney	36
Quadro II – Plano Cruzado e suas modificações	38
Quadro III – Novas tentativas de estabilização macroeconômica	44
Quadro IV – Equipes econômicas do governo Collor	57
Quadro V – Planos econômicos do governo Collor	58
Quadro VI – Equipes econômicas do governo Itamar	63
Quadro VII – As etapas do Plano Real.....	68
Quadro VIII – Equipes econômicas do primeiro governo FHC	74
Quadro IX – Reformas propostas no primeiro governo FHC.....	75
Quadro X – Equipes econômicas do segundo governo FHC	85

RESUMO

Estudo sobre o recente período democrático brasileiro e o tortuoso caminho percorrido até a estabilização econômica com o Plano Real. Tem como objetivo examinar de que forma as especificidades da democracia e do presidencialismo foram influenciadas e influenciaram a gestão macroeconômica no período compreendido entre 1985 e 2002. O fio condutor do trabalho é a constituição de um elemento, a um só tempo, técnico e político: a equipe econômica (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Banco Central). A formação e a atuação de diversas equipes resultaram em vários planos econômicos com a finalidade de combater as altas taxas de inflação. A urgência requerida para a solução deste problema durante os anos 80, em uma conjuntura de dupla transição, culminou em uma democracia delegativa onde o Executivo concentra grande poder de decisão, principalmente em matéria de política econômica. Estes atributos foram largamente utilizados nos períodos eleitorais em favor do grupo político que estava no poder, configurando os ciclos políticos-econômicos. Este ocorreu com o Plano Cruzado e, principalmente, com o Real, uma das principais razões para a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. O seu governo representou a adesão (iniciada por Fernando Collor) ao receituário neoliberal, confirmada pela gestão macroeconômica ortodoxa e pela adoção das “boas políticas e instituições”. O resultado disto foi o aprofundamento da monocultura institucional ao longo da última década que, somado ao presidencialismo de coalizão e a presença do elemento delegativo, permite afirmar que os governos neste período estiveram alicerçados na montagem de uma ampla base de apoio política e nos bons resultados da política econômica.

ABSTRACT

Study about the recent Brazilian democratic period and the crooked way traversed until the economic stabilization with the Real. It has as objective to examine in what ways the specificities of the democracy and of the presidentialism has been influenced and influenced the macroeconomic management in the period understood between 1985 and 2002. The conducting wire of the work is the constitution of an element, to one time alone, technical and political: the economic team (Treasury department, Ministry of the Planning and Central Banking). The formation and the performance of diverse teams resulted in various economic plans with the purpose to fight the high taxes of inflation. The urgency required for the solution of this problem during the 80s decade, in a conjuncture of double transition, culminated in a delegated democracy where the Executive concentrates a great power of decision, mainly in the substance of economic policy. These attributes were widely used in the electoral periods in favor of the politician group that was in the power, configuring the politician-economic cycles. This occurred with Cruzado and, mainly, with the Real, one of the main reasons for the re-election of Fernando Henrique Cardoso. His government represented the adhesion (initiated by Fernando Collor) to the neoliberal recipe, confirmed by the orthodox macroeconomic management and the adoption of the “good politics and institutions”. The result of this was the deepening of the institutional cultivation throughout the last decade that, added to the presidencies of coalition and the presence of the delegated element, allows affirming that the governments in this period were occupied in the assembly of an ample base of political support and in the good results of the economic policy.

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, a América Latina passou por grandes transformações que levaram à ruptura do modelo implementado entre os anos de 1930 e os anos 1970, período que pode ser chamado de antiga ordem¹. Tal processo ocorreu a partir da desmontagem da arquitetura político-institucional criada no pós-guerra e pela crescente preponderância adquirida pela agenda neoliberal, alicerçada na ascensão das ideologias pró-mercado, bem como no poder da burocracia na área econômica.

No plano teórico, a ênfase nos argumentos neoclássicos e neo-utilitaristas, ao recuperar a centralidade do auto-interesse individual para a dinâmica econômica, reforçou a rejeição do modelo de Estado desenvolvimentista. Este Estado seria criticado como símbolo do atraso, característico de uma era que se esgotara. Entretanto, como lembra Evans (1993), o Estado permanece central no processo de mudança e/ou ajuste estrutural. Esse reconhecimento se dá não só naquilo que se refere à capacidade de ação estatal, mas também em relação à eficácia de sua burocracia e ao desejo de uma estrutura institucional que fosse mais durável e efetiva.

No caso brasileiro, essas mudanças também produziram a substituição do arcabouço político-institucional que sustentou a estratégia de industrialização por substituição de importações no período compreendido entre o nacional-desenvolvimentismo e o milagre econômico. No bojo deste último, ocorrido sob a ditadura militar e baseado no binômio desenvolvimento-segurança nacional, os economistas são alçados a cargos com grande poder decisório na estrutura de governo (LOUREIRO, 1997; LOUREIRO & ABRUCIO, 1999). Neste sentido, Diniz² (2000) destaca três pontos de inflexão na trajetória recente da sociedade brasileira. São momentos que se caracterizam por mudanças expressivas no padrão de desenvolvimento em vigor.

¹ Ianni (2004) trata esse período, conhecido também como nacional desenvolvimentismo, de ‘dirigismo estatal’ e esteve orientado em dois sentidos. Por um lado, a atuação do Estado visava defender ou preservar o fluxo de renda em determinados setores da economia nacional; para tanto contava com a criação de instituições e técnicas destinadas a orientar e verificar o funcionamento de um dado setor. Por outro, a atuação estatal tem por objetivo dinamizar as atividades produtivas, incidindo sobre os setores em funcionamento ou criando novos. Nesses casos, a atividade governamental é mais criadora no que concerne à riqueza, às instituições e às técnicas.

² A divisão proposta por Diniz (2000), mais do que outras, se presta ao presente trabalho. A autora trabalha simultaneamente com as esferas política e econômica; sendo este o caminho a ser percorrido neste estudo.

O primeiro deles pode ser situado em 1985, ano em que ocorreu a ruptura com o passado autoritário. Entre os anos de 1985 e 1988, observou-se a instauração dos mecanismos e procedimentos responsáveis pela consolidação da democracia, culminando com os princípios liberais básicos consagrados pela Constituição de 1988, esta ainda influenciada significativamente pelo nacional-desenvolvimentismo. O processo de transição pactuada (O'DONNELL & SCHMITTER, 1988; LAMOUNIER, 1990), assim como as precariedades com as quais nasce a Nova República, são elementos que apontam para o esgotamento do modelo político anterior e a falência das instituições características do regime militar. Simultaneamente, os crescentes problemas macroeconômicos indicavam que o projeto nacional-desenvolvimentista estava desgastado e não encontrava sustentação em um ambiente internacional de crise e com fortes influências liberais. Diante desse cenário, Bresser-Pereira (2003) ressalta que a situação do país era de *crise do Estado*, enquanto Abranches (1988) aponta a fluidez institucional vigente no período, exacerbada na Assembléia Nacional Constituinte.

O Estado brasileiro ao longo de cinquenta anos – a partir da Era Vargas e até meados dos anos 80 – exerceu o papel de núcleo organizador da sociedade (IANNI, 2004) e foi o principal responsável pela construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado através da política de substituição de importações, mas ao custo da prolongada dependência do capital externo. Esta forma de organização estatal começa a ruir no início da década de 80 com as altas taxas de inflação e as difíceis negociações da dívida externa que, somadas às turbulências políticas da redemocratização³ e à entrada do discurso neoliberal no país com a vitória de Fernando Collor nas eleições presidenciais de 1989, reforçam a crise do Estado intervencionista e dão início as reformas que definirão o Estado neoliberal dos anos 90 (SALLUM JUNIOR, 2003).

Neste período, Loureiro (1997) destaca a emergência e consolidação dos economistas como uma elite com poder de decisão sobre assuntos fundamentais da vida do país. Entretanto, não há evidências que possam decisivamente apontar alguma relação direta entre a figura do *economista dirigente*⁴ e o regime político, uma vez que existem similaridades no estilo de gestão dos diferentes economistas durante a ditadura e a Nova República.

³ Turbulência essa representada pela morte “prematura” de Tancredo Neves – um dos mais importantes articuladores da transição democrática – e a posse de seu vice, José Sarney. O governo deste é marcado pela utilização do Plano Cruzado como uma tentativa de se legitimar enquanto presidente e sustentar, mesmo que precariamente, a coalizão PMDB-PFL.

⁴ De acordo com Leopoldi (1999), Maria Rita Loureiro utiliza o termo economista dirigente para definir aquele que ocupa temporariamente um cargo que envolve grande poder decisório nas áreas monetária, cambial e da economia internacional. A política, para esse economista, é apenas uma etapa da sua carreira.

O segundo ponto de inflexão encontra-se no período 1994-95, com a implantação e êxito relativo do Plano Real. A consecução desta meta significou um corte com o passado recente, marcado por experiências estabilizadoras ineficazes e de curta duração que, ao terminar, produziram taxas ainda mais elevadas de inflação. Implicou também na ruptura com a tradição de excessiva tolerância com altos índices de inflação e possibilitou o questionamento das políticas típicas do populismo macroeconômico⁵. Repetindo a fórmula utilizada pelo governo Sarney às vésperas das eleições de 1986, o então presidente Itamar lança mão de medidas de política econômica faltando poucos meses para o pleito presidencial. Entre elas está o lançamento do Plano de Ação Imediata (PAI) em junho de 1993, com o objetivo de garantir o crescimento sustentável da economia e possibilitar a implantação dos próximos passos do Plano Real (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002). Os bons resultados apresentados por este plano permitiram à equipe econômica ocupar um lugar de destaque e levou o então presidente Itamar a declarar apoio à candidatura de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda e membro de um dos partidos (PSDB) que lhe dera apoio no Congresso.

Apesar do período de dois anos de Itamar na presidência não apresentar grandes conflitos entre o Executivo e o Legislativo, também não existe uma coalizão formada que lhe desse considerável apoio nas votações no Congresso. Mesmo o partido do presidente (PMDB) se encontrava dividido e fragilizado. Como resultado dessa conjugação de fatores, o apoio à candidatura de Fernando Henrique Cardoso, reforçada por uma aliança de centro-direita e pelo discurso da estabilização econômica, foi a saída encontrada para o crescente déficit de legitimidade com o qual convivia o governo Collor desde o início.

O terceiro e último ponto de inflexão refere-se à profundidade das mudanças desencadeadas pelo pacote de reformas orientadas para o mercado executadas, em grande parte, entre 1995 e 2000. Destacam-se o programa de privatizações, a abertura comercial e financeira da economia, com o conseqüente aprofundamento dos vínculos com o sistema internacional. Estes pontos são considerados centrais no receituário neoliberal, o qual é atribuído às economias mais desenvolvidas e recomendado por organizações multilaterais como FMI e Banco Mundial às economias latino-americanas. Sua ampla adoção de forma acrítica com resultados, no mínimo, questionáveis levou Evans (2003) a cunhar o termo *monocultura institucional* para sintetizar a realidade de países como o Brasil ao longo da década de 1990.

⁵ Essa expressão é utilizada no sentido dado pelos economistas Rudiger Dornbusch & Sebastian Edwards, para quem o populismo econômico é a política econômica que enfatiza o crescimento econômico e a redistribuição de renda e não enfatiza devidamente os riscos da inflação, do financiamento do déficit público e das restrições externas (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999).

O arcabouço teórico utilizado no trabalho – presente no Capítulo 1 – compreende as principais características do regime de governança em vigor no país, abordando o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Além disso, a relação intrínseca entre economia e política na história recente do país assume a forma de uma democracia de tipo delegativa (O'DONNELL, 1991), onde a política econômica passa a ser uma fonte de legitimação dos governos em uma conjuntura de endividamento externo e altas taxas de inflação. Com isso, os dois principais sustentáculos dos governos estarão sendo trabalhados; as coalizões de governo e a política econômica. O impacto político das diversas tentativas de solução dos problemas macroeconômicos será estudado por meio dos ciclos econômico-eleitorais (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; BORSANI, 2003). O trabalho abordará a noção de monocultura institucional (EVANS, 2003) enquanto termo-síntese do que se convencionou chamar “caminho único” e que passou a vigorar no país com a vitória de Collor, sendo mais tarde aprofundado com o governo Fernando Henrique e o Plano Real.

Com o objetivo de contribuir para o estudo do tenso equilíbrio entre política e economia, o presente trabalho buscará, a partir da análise dos quase vinte anos compreendidos entre a redemocratização e a eleição de Lula (1985-2002), aprofundar o estudo das relações entre a dinâmica política e pauta econômica no país. Além disso, será traçado ao final do trabalho um panorama – incluindo uma análise preliminar dos primeiros anos do governo Lula – que demonstra a crescente presença do elemento técnico-político, cuja composição se encontra na equipe econômica⁶ dos governos ao longo das últimas duas décadas. Dito de outra maneira, buscar-se-á captar os momentos nos quais os objetivos políticos ultrapassam a barreira invisível criada pela burocracia econômica (anos 80), bem como os momentos em que essa burocracia consegue sobrepujar as ambições puramente políticas (anos 90). Para tanto, o trabalho estará dividido em três capítulos – além do primeiro capítulo que trará o arcabouço teórico – de forma a abordar os três pontos de inflexão apontados anteriormente, destacando a relação entre o regime político e a economia.

⁶ Cabe esclarecer que, para os propósitos do trabalho, a equipe econômica a ser considerada é aquela formada pelos ministros e funcionários do alto escalão do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e presidente do Banco Central, ou seja, os atores responsáveis pela formulação da política monetária, fiscal e cambial.

CAPITULO 1 – O SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO E AS ESPECIFICIDADES DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

1.1. Especificidades da democracia e do presidencialismo no Brasil

A transição para o regime democrático no Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, acontece em meio aos graves problemas econômicos e em um ambiente político-partidário precário. Esta seção trata de esclarecer os principais pontos que levaram o país a ser caracterizado por uma democracia delegativa e um presidencialismo de coalizão. O'Donnell (1991) ao trabalhar com esse tema, afirma que nem todos os processos de transição e consolidação democrática alcançam um mesmo resultado; daí a necessidade de estudar as diferentes tipologias das democracias. Na visão do autor, os principais fatores que devem ser considerados ao identificar uma democracia são as características do regime militar precedente, os fatores históricos e a gravidade dos problemas socioeconômicos herdados pelos novos governos democráticos, isto é, os fatores internos são fundamentais para impulsionar uma transição política (O'DONNELL & SCHMITTER, 1988:39).

O'Donnell & Schmitter (1988) destacam a exceção do caso brasileiro como um regime autoritário com o componente militar, porém sem nenhuma tentativa consistente de criar instituições autoritárias diferentes. Em vez disso, o regime instalado no país em 1964 pelos generais tratou de distorcer (e não destruir) as instituições básicas da democracia política. Os partidos políticos foram banidos, mas o ressurgimento foi tolerado na forma de um sistema bipartidário oficial. O Congresso funcionou durante quase todo período e adquiriu alguma autoridade efetiva, mesmo passando por um fechamento periódico e apresentando uma participação ínfima em termos de legislação e formulação de políticas. As eleições foram mantidas com as candidaturas controladas, principalmente no nível local, em que a competição permaneceu viva.

A liberalização do regime começou com o governo Geisel no período 1974-78. Ocorreram, entretanto, alguns retrocessos em consequência dos resultados tidos como

“indesejáveis” pelo regime⁷. Em decorrência desses fatos a transição democrática foi muito mais lenta no Brasil, além de controlada pelos militares. Não obstante, o papel de algumas instituições representativas cresceu, chegando ao ponto em que os partidos de oposição alcançaram a maioria no Congresso, o que ocorreu nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas em 1982.

A redemocratização requereu, como um de seus principais canais, um novo sistema de partidos políticos efetivos, representativos e legítimos. A nova legislação de 1978-79 permitiu o surgimento de seis partidos, mas apenas cinco conseguiram se consolidar: PDS, PMDB, PDT, PT e PTB. Os dois maiores partidos, PDS e PMDB, tinham suas bases na principal polaridade política do período, pró e contra o regime. Eles herdaram os quadros políticos experientes que haviam sido eleitos em 1978, o que somava 90% dos congressistas. No pleito de 1982, os dois partidos saíram vitoriosos: o do governo, do ponto de vista da representação política e o PMDB, do ponto de vista eleitoral porque obteve maior votação (LIMA JUNIOR, 1993:43). Todavia, com o controle exercido pelos militares, os partidos não podiam competir pelo controle do Executivo Federal; o que só ocorreria na eleição de 1989 (O’DONNELL & SCHMITTER, 1988).

O lento processo de redemocratização, as inúmeras dificuldades enfrentadas pelo presidente no começo da Nova República, o fracasso dos planos econômicos, a Assembléia Nacional Constituinte, a promulgação da Nova Carta em 1988 e a primeira eleição direta para o Executivo Federal – após vinte e um anos de ditadura – em um quadro de grave crise econômica e social; esses são alguns dos pontos tratados no próximo capítulo deste trabalho.

De acordo com o argumento de O’Donnell, o quadro de profunda crise deixada pelos governos militares reforçou certas práticas e concepções acerca do exercício da autoridade política. O resultado desta interação é um tipo de democracia com características distintas das observadas em uma democracia representativa e que o autor identifica como uma **democracia delegativa**. É importante destacar que o autor não trata a representação e a delegação como extremos opostos, além de ressaltar que nem sempre é fácil reconhecer os casos em que o elemento delegativo consegue eclipsar o representativo. Algumas considerações fundamentais no argumento do autor devem ser mencionadas (O’DONNELL, 1988):

⁷ O presidente Geisel assegurou a realização de eleições livres em 1974 e restabeleceu a liberdade de imprensa em 1975. O calendário eleitoral foi mantido com eleições municipais em 1976 e estaduais em 1978, embora a legislação casuística servisse para frear o avanço da oposição. Mesmo assim, a democratização prosseguiu com a extinção do AI-5 e com a resolução da questão sucessória, a partir da confirmação do nome do general Figueiredo como sucessor de Geisel na Presidência (LIMA JUNIOR, 1993).

- a) A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma “segunda transição”, mais ampla e complexa que a primeira desde o regime autoritário.
- b) Esta segunda transição parte de um governo democraticamente eleito e de um regime democrático institucionalizado (ou consolidado).
- c) O elemento fundamental que determina o sucesso dessa transição é a construção e o fortalecimento das instituições que se transformam em importantes centros de decisão no processo de alternância do poder político.
- d) Para alcançar esse resultado, as medidas de governo e as estratégias políticas de diversos agentes devem reconhecer um interesse superior e compartilhado com a construção e o fortalecimento das instituições democráticas. Os casos de êxito nesse sentido puderam contar com uma importante coalizão de líderes políticos amplamente apoiados pela população, que dedicaram especial cuidado a criação e fortalecimento das instituições políticas democráticas.
- e) Os casos de democracia delegativa, como o Brasil, não apresentam expressivos progressos institucionais (instituições e institucionalização), nem tratamento efetivo em suas crises sociais e econômicas, quando comparados com alguns casos em que as instituições contribuíram positivamente com essas questões, como são os casos do Uruguai e Chile.

A democracia delegativa⁸ está baseada no princípio de que o político que vencer uma eleição se considera autorizado a governar com maior grau de liberdade, tendo como principal restrição o final do mandato. Dito de outra maneira, ao presidente é delegada ampla autoridade, figurando acima dos partidos políticos e demais grupos de interesse. Uma de suas características mais importantes é o fato de não ser completamente institucionalizada; as instituições democráticas são frágeis, de pouco alcance e baixa densidade. Certas práticas, em consequência da debilidade institucional, acabam sendo reforçadas, como é o caso do clientelismo e da corrupção. Este tipo de democracia é fortemente majoritária.

Dispondo o presidente de poderes para ministrar os “amargos remédios para os males da nação” (O’DONNELL, 1991:31), em algumas áreas os problemas são praticamente entregues a um corpo de técnicos que dispõem de ampla proteção no caso de sofrerem

⁸ Apesar de algumas semelhanças com governos totalitários, a democracia delegativa pode ser inserida no conceito de poliarquia proposto por Robert Dahl, uma vez que apresenta: autoridades públicas eleitas democraticamente; eleições livres e transparentes; sufrágio universal; direito a competir por cargos públicos; liberdade de expressão; liberdade dos meios de comunicação e liberdade de associação.

pressões políticas e populares. Uma das principais áreas de atuação governamental em que as medidas são tomadas pelo presidente após o trabalho de uma burocracia insulada é a área econômica. Nunes (2003:122) enfatiza que o insulamento burocrático é uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades estatais; uma forma de perseguir a eficiência econômica, o desenvolvimento e a privatização seletiva das benesses que provêm do controle de parcelas substanciais do aparelho produtivo do Estado. Dessa maneira, a área na qual as decisões são tomadas sem um amplo debate com a sociedade e a tramitação normal nas casas legislativas, essa área é a da política econômica.

O presidente e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política. (...) Os técnicos, especialmente, em política econômica, devem ser protegidos politicamente pelo presidente contra as múltiplas resistências da sociedade, até que o processo de convalescença esteja bem avançado. No meio tempo, é “óbvio” que essas resistências – provenientes do Congresso e dos partidos, de associações de representação de interesses, ou simplesmente da rua – têm que ser ignoradas (O’DONNELL, 1991:31).

Os traços da gestão macroeconômica revelam, de acordo com Loureiro (1997), que o sistema político brasileiro apresenta características que o aproximam de uma democracia delegativa, assim como a definida por O’Donnell. Leopoldi (1999) adverte que o dilema desta perspectiva é que ela valoriza o saber técnico e a racionalidade do mundo econômico como se essa fosse superior à da política. No entanto, Loureiro (1992) admite a estreita e permanente vinculação entre o campo específico dos economistas – o técnico-científico, meio pelo qual essa elite se identifica e se legitima – e o mundo político.

Os cidadãos têm seu grau de controle sobre o governo reduzido às eleições, já que outros mecanismos de participação não representam garantias de redução das desigualdades políticas; aspecto esse fundamental em um regime democrático. Assim, a democracia na qual os únicos mecanismos de controle dos governantes são “verticais” é passível de ser considerada uma democracia delegativa (O’DONNELL, 1991). Ao eleitorado cabe apenas eleger os governantes, mas, uma vez delegado o poder através das eleições, os governos não precisam reear as sanções populares, exceto da pequena parcela organizada e detentora de poder. Contudo, Przeworski (1999) acredita que a diferenciação das democracias latino-americanas com base na ausência de *accountability* horizontal proposta por O’Donnell parte de um argumento incorreto:

Essa é apenas uma impressão, mas vejo, em muitos países da América Latina existem instituições, tais como o legislativo, cortes, agências de fiscalização, *Ombudsman Institutions* (tal como a Promotoria Pública no Brasil), partidos políticos, imprensa independente etc., que não são fracas ao exercerem *checks and balances* sobre o Executivo, bem como umas nas outras, quando comparadas com a Inglaterra, a Itália, a França, ou mesmo os Estados Unidos (PRZEWORSKI, 1999:347).

Além do mais, muitas nações latino-americanas introduziram formas de democracia direta, como é o caso do Brasil. Ao contabilizar o número de atores institucionais ou partidários que podem bloquear as ações do governo, ou os *veto players* conforme conceituados por Tsebelis (1997), o número médio seria provavelmente o mesmo tanto nessas democracias recentes como nas demais. Sendo assim, a caracterização do Brasil como uma democracia delegativa deve ser vista com cautela, reconhecendo os avanços institucionais da democracia no país.

O partido⁹, ou a aliança de partidos, que dá sustentação ao governo nem sempre segue o acordo previamente estabelecido e pode não apoiar proposições do chefe do Executivo em tramitação no Parlamento. Isto acarreta um maior isolamento do presidente e pode ocasionar crises de governabilidade. A recorrente dificuldade de formar coalizões estáveis pode levar a uma situação em que as instituições democráticas são ignoradas ou corrompidas. É possível enxergar muitos pontos em comum entre este perfil de democracia e o existente no Brasil que, aliado a outras peculiaridades de nossa trajetória política, desperta a atenção de vários cientistas políticos (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2000; AMES, 2003).

Sérgio Abranches (1988; 1992; 2001) chama de **presidencialismo de coalizão** o regime de governança adotado na fase republicana brasileira e ratificado na Constituição de 1988. Este se caracteriza pelos seguintes componentes institucionais, de governança e de relacionamento entre o poder Executivo e o poder Legislativo, a saber:

- 1) Combinação entre governo presidencialista, federalismo, multipartidarismo, o incentivo à formação de alianças e coalizões eleitorais nas eleições proporcionais para o Congresso e a formação do Executivo Federal através de grandes coalizões;

⁹ Tratando da consolidação democrática, Reis (1988), menciona a combinação entre a maneira como se dá a articulação dos interesses do empresariado junto ao governo e a precariedade da estrutura partidária enquanto mecanismo de transmissão e agregação de interesses do eleitorado. Partindo dessa análise, o autor destaca a rala presença dos partidos enquanto tal no que diz respeito ao processo de tomada de decisões por parte do governo, bem como a carência de qualquer outro elo mais consistente de vinculação desse processo com a sociedade civil.

- 2) O federalismo brasileiro se caracteriza por seu caráter extensivo, assimétrico e marcado por profunda heterogeneidade estrutural, com desigualdades entre os estados, entre as regiões e no interior destas últimas;
- 3) No plano político-partidário, o federalismo assimétrico reflete-se na diferenciação dos sistemas políticos locais e regionais, variando da extrema centralização à extrema fragmentação;
- 4) Partidos políticos heterogêneos, programaticamente difusos, com baixa disciplina partidária e baixo grau de responsabilidade perante suas bases eleitorais. Em decorrência destas características, os partidos tendem a se organizar mais como uma confederação ou coalizões de grupamentos políticos locais ou regionais;
- 5) Ao organizar-se como um “presidencialismo de coalizão”, tal regime praticamente obriga o presidente a organizar o governo com base em ampla composição de forças partidárias e regionais, sustentando-se em um delicado equilíbrio derivado das contradições entre: i) a resultante nacional da correlação de forças político-partidárias e aquelas estruturadas a partir dos sistemas políticos locais; ii) os diferentes partidos da coalizão; e iii) a coalizão governamental e a correlação de forças no Congresso, oriunda de movimentos eleitorais e da configuração de interesses frequentemente muito distintos;
- 6) A composição do Executivo – instável e complexa – é fonte permanente de tensões e conflitos no processo decisório nacional. Esse arranjo institucional aumenta consideravelmente os riscos de sérios conflitos entre Legislativo e Executivo, paralisa decisória, ingovernabilidade e instabilidade institucional.

Dos pontos destacados acima, Abranches (1988) ressalta a particularidade do modelo brasileiro considerando a combinação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Como consequência, surge a necessidade de recorrer às coalizões interpartidárias. A montagem dessas coalizões obedece a três momentos: 1º) a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória nas eleições; 2º) a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo e ainda bastante genérico de governo; e 3º) a transição da aliança para coalizão efetivamente governante, quando emerge o problema da formulação da agenda real de políticas e das condições de sua

implementação. O último ponto é considerado crítico na determinação e continuidade da coalizão, uma vez que a negociação bem-sucedida numa estrutura multipartidária e fragmentada torna-se um elemento decisivo para capacitar o sistema político e atender (ou conter) legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas.

O maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Isso porque, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório. Viabiliza-se o pacto político de constituição do governo, mas sobrecarrega-se a pauta de decisões, na etapa de governo, propriamente dito, com temas conflitivos e não negociados (ABRANCHES, 1988:29).

Outros aspectos são levados em consideração na montagem e continuidade das coalizões, como a habilidade dos seus membros para lidar com divergências internas e o desempenho do governo na implementação de políticas substantivas. Além disso, a formação de coalizões deve obedecer dois eixos, o partidário-parlamentar e o regional/estadual. Esta lógica explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação do governo deve levar em conta estes dois eixos. Cabe observar que o limite de tolerância dos parceiros é importante para evitar o rompimento da aliança, o que levaria à desestabilização da autoridade presidencial.

Grohmann (2004) ao tratar das conseqüências das coalizões e disciplinas exigidas para tomada de decisões no presidencialismo brasileiro, destaca a importância das alianças, uma vez que a Constituição de 1988 torna a maioria absoluta o quorum¹⁰ principal, e imperiosa a construção de coalizões amplas e sobredimensionadas¹¹ na maior parte do período compreendido entre 1990 e 2000. Neste intervalo de tempo há uma assimetria em relação ao tamanho das coalizões, pois, enquanto Collor teve um número relativamente pequeno nas suas coalizões, Fernando Henrique contou com um grande número de integrante nas suas. Contudo, a análise da articulação entre quoruns, coalizões e disciplina revela que não bastam as coalizões de governo e ministeriais para promover a tranquilidade parlamentar do Executivo. Nem mesmo a elevação da disciplina rompeu com o perfil de formação das coalizões de governo definido por Abranches (1988). Outro ponto levantado é a diferença

¹⁰ No período pós 1988 tem-se a maioria relativa para aprovação de projetos ordinários; maioria absoluta para exame do veto e leis complementares; e 3/5 do universo de parlamentares para emendas constitucionais.

¹¹ As maiorias sobredimensionadas são aquelas que, mesmo alcançado o quorum, incluem na coalizão outros partidos, desnecessários para vencer as votações.

entre as coalizões de governo (distribuição de cargos no governo) e as parlamentares (feitas dentro do Congresso com o intuito de superar os quoruns; um partido pode pertencer a uma coalizão dessas porque assume cargos no próprio Legislativo)¹².

O termo coalizão deve ser utilizado de forma mais criteriosa, como ressalta Amorim Neto (2000; 2006). De acordo com este autor, não se deve pressupor que um gabinete presidencial integrado por políticos de dois ou mais partidos constitua um governo de coalizão. Somente podem ser considerados como tais – em uma interpretação estrita do termo – os gabinetes que apresentam alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e os pesos dos partidos no Congresso (gabinetes considerados coalescentes). Independente do presidente dispor de uma coalizão disciplinada, em virtude da distribuição de postos ministeriais entre os partidos da base, isto não significa que ele tenha uma maioria estável no Congresso. Alcançar maiorias legislativas é uma luta constante dos governos, facilitada pelo comportamento disciplinado do contingente parlamentar do presidente. Daí os presidentes que nomearem gabinetes mais coalescentes – isto é, com as quotas ministeriais respeitando o peso legislativo dos partidos – tendem a ser mais estáveis no Brasil.

Em vista do padrão de relacionamento entre os poderes e a capacidade do Executivo controlar a agenda legislativa, Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) afirmam que o padrão de governança varia de acordo com a escolha estratégica feita pelo presidente mediante as condições particulares que enfrenta. Neste caso, ao verificarem a existência de gabinetes majoritários – governo FHC, especialmente o primeiro – e minoritários – governos Collor e Itamar – os autores afirmam que no Brasil existem dois padrões de governança¹³: governos multipartidários majoritários (dois mandatos de FHC) e governos multipartidários minoritários (Collor e Itamar).

Cabe salientar, entretanto, que as conclusões de Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) não invalidam a noção de presidencialismo de coalizão, uma vez que a combinação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo não foi alterada, bem como a conseqüente necessidade de recorrer às coalizões interpartidárias. Ao apontarem dois padrões de governança estes autores estão atualizando o que foi anunciado por Sérgio

¹² Grohmann (2004) chama atenção para o risco de determinar uma coalizão parlamentar a partir do resultado das votações, o que incorporaria apoios flutuantes e contingentes, sem compromisso com uma perspectiva de aliança mais estável e politicamente sedimentada, tendo em vista a aprovação, o suporte e a implementação do plano de governo. Para tanto, seria necessário verificar a posição oficial dos partidos e lideranças, no sentido de reconhecer o tipo de compromisso oficial de um partido – e suas frações – em relação ao governo.

¹³ Essa conclusão está baseada na proposição de Amorim Neto (2006:144) de que “há uma associação entre a opção presidencial por uma estratégia decisória centrada em legislação ordinária e a formação de gabinetes majoritários”.

Abranches no final dos anos 80. Além disso, Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) e Amorim Neto (2006) tratam de contribuir com o debate acerca da governabilidade (ou não) do presidencialismo brasileiro, apontando uma possível conciliação entre as visões de Figueiredo & Limongi (2001) e Ames (2003).

(...) o padrão de governança que emergiu desde a promulgação da Constituição de 1988 não é nem consistentemente atomístico, como quer Ames, nem consistentemente parlamentarista, como sugerem Figueiredo e Limongi. Dos presidentes que cumpriram seus mandatos desde outubro de 1988, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, apenas o último formou um sólido gabinete multipartidário e, concomitantemente, controlou a agenda legislativa como um primeiro-ministro europeu. Os outros três governaram por meio de instáveis coalizões *ad hoc* (AMORIM NETO, 2006:187).

Em síntese, o presidencialismo de coalizão efetivo pôde ser verificado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em que foi possível a formação de uma coalizão razoavelmente estável. Nos demais governos após a redemocratização foram formados diversos acordos inter (e intra) partidários que, dada a instabilidade que os caracterizam, são considerados pela literatura como sendo coalizões frágeis e com diversos momentos de cooptação (SANTOS, 2003b:95; AMORIM NETO, 2006:64).

1.2. Sistema político e a constante presença da pauta econômica na agenda política dos governantes

Tendo em vista a importância da coalizão para a manutenção de um mínimo de governabilidade e de capacidade de implementação da agenda governamental – considerando a pauta sobrecarregada deixada pelo regime militar – o ponto central para a sua formação são os graves problemas econômicos, bem como as diferentes alternativas visando a estabilização macroeconômica. Schmitter & O'Donnell (1988:39) chamam atenção para a relevância de um ciclo recessivo na economia internacional e seus impactos negativos internamente na aceleração do processo de transição e consolidação da democracia no Brasil. Não obstante, pode-se observar certas continuidades na política, mesmo com o fim do regime militar.

(...) vale a pena refletir sobre o grau em que as continuidades mantiveram um forte componente patrimonialista (...), não só no

estilo de fazer política mas também no estilo de governar. No que diz respeito ao legislativo, esse estilo se traduz em sua incapacidade de constituir-se em um dos pontos nodais de discussão e decisão das grandes questões nacionais. Quanto ao executivo, o predomínio do estilo patrimonialista gera uma curiosa combinação de onipotência e impotência. Onipotência porque freqüentemente gera decisões que não estão sujeitas aos processos institucionais e legais próprios de um sistema constitucional e republicano. Impotência, pelo freqüente fracasso dessas medidas em converter-se em uma regulação exitosa da vida nacional (O'DONNELL, 1988:66).

Ao referir-se ao processo decisório do governo como uma combinação de onipotência e impotência, o autor faz referência, sobretudo, às medidas implementadas na área econômica. O constante quadro de crise (interna e externa) desde a década de 70, somado às particularidades do presidencialismo de coalizão, a tradição de insulamento da burocracia econômica¹⁴ e, por fim, à crescente intolerância da sociedade com as altas taxas de inflação, fizeram com que o Executivo – unilateralmente, por meio de decretos-leis e, mais tarde, por medidas provisórias – tomasse a iniciativa de implementar os vários planos de estabilização.

A continuidade – como indica Loureiro (1997) – na forma de governar, mais especificamente quando se trata de medidas na área econômica, não deixa de ser reafirmada com o trabalho de Amorim Neto (2006) a respeito das estratégias de ação presidencial e a formação de gabinetes. Este pode ser sintetizado na relação, por um lado, entre as preferências presidenciais, os seus incentivos institucionais e as condições econômicas, e por outro, a opção do presidente por uma determinada estratégia decisória e pelo desenho do seu gabinete. O autor avalia que o uso das prerrogativas legislativas do Executivo representa um custo político considerável. Todavia, o mesmo tende a ser menor quando o país enfrenta alguma situação de crise, justificando a utilização de um instrumento decisório rápido e unilateral.

Tendo em vista as diversas experiências com os pacotes econômicos dos anos 80 e, mais recentemente, o Plano Real e suas implicações políticas; é razoável supor que o elemento político e o técnico estão sempre presentes, ainda que em graus diferentes. Além disso é razoável supor que as propostas na área econômica são utilizadas de forma a obter resultados positivos nas eleições e em outros momentos na arena política. Este comportamento pode ser observado em, pelo menos, dois governos (Sarney e FHC),

¹⁴ Nos países latino-americanos a centralidade política dos ministérios da Fazenda é evidente. A crise e a inflação dos anos 80 e 90 configuraram uma era sob o signo da urgência econômica. A importância do posto de ministro da Fazenda e de toda a sua equipe econômica nesses países presidencialistas é ainda mais evidente, quando se observam, por exemplo, a posição de líderes presidenciais destes ministros, como foi o caso de FHC no Brasil (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998).

caracterizando situações de ciclo econômico-eleitoral. Comentando sobre as conseqüências produzidas por estes, Santos¹⁵ conclui:

(...) é indisputável que o ciclo econômico-eleitoral produz distorções alocativas e o disparo de um processo *stop-and-go* que transporta a economia a um estágio subótimo, do ponto de vista econômico, e aquém do que seria equânime, do ponto de vista social (SANTOS, 1999:91).

A teoria do ciclo político foi proposta por Nordhaus em um artigo publicado em 1975. Ela está baseada na relativa regularidade do padrão de comportamento da economia nos países industrializados e com democracias consolidadas que, ao longo de cada governo, vêm verificadas as características desse ciclo que está associado ao ciclo econômico de curto prazo (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999). As hipóteses subjacentes a esse modelo teórico e que o tornam aderentes à realidade são:

- a) Os estímulos fiscais e monetários para o aumento da renda real e do emprego têm um custo inflacionário;
- b) Existe um hiato temporal entre os benefícios iniciais – em termos de aumento de produção – de uma política econômica orientada para o crescimento da renda e do emprego e os prejuízos posteriores causados pela alta taxa de inflação;
- c) A memória do eleitorado é curta, de modo que a perda de prestígio governamental, associada a um aumento do desemprego no início do governo, é menor do que o ganho de popularidade causado pela queda do desemprego no período próximo às eleições;
- d) Os eleitores têm uma escassa capacidade de prever o futuro, portanto não atribuem um peso significativo às prováveis conseqüências pós-eleitorais das políticas expansionistas;
- e) A possibilidade de o governo contar com uma fase de grande credibilidade junto ao eleitorado, imediatamente após as eleições, de modo que a adoção de medidas impopulares, na primeira metade de uma administração, se revele viável e com boa aceitação pela população;
- f) A defasagem de tempo entre as medidas e o seu efeito não deve ser excessiva.

Isto porque, caso essa defasagem seja longa, ao chegarem as eleições o

¹⁵ Santos (1999:90) apresenta um sumário dos problemas investigados e discriminados sobre o ciclo econômico-eleitoral, além de apresentar algumas conclusões a respeito desse ciclo.

eleitorado terá experimentado apenas a fase amarga do ciclo e, provavelmente, punirá o governo nas urnas.

Giambiagi & Além (1999) mencionam exemplos ocorridos nas economias avançadas do que eles identificam como “ciclo político invertido”. Trata-se da inversão do *stop and go* do ciclo político tradicional. Em outras palavras, uma certa gestão começa com uma fase de *go* e tem que enfrentar as eleições na fase de *stop*, aumentando a probabilidade de vitória do candidato da oposição. Os autores notam que este fenômeno tem acontecido com maior frequência nos países em desenvolvimento, em especial, na América Latina, a partir das experiências de redemocratização. Estes países apresentaram dinâmicas semelhantes às experiências dos países desenvolvidos, porém com níveis de inflação nos anos 80 bem superiores aos dos EUA ou da Europa.

Alguns países latino-americanos adotaram, na década de 90, planos econômicos bem-sucedidos no combate a inflação. Destaca-se entre eles o Brasil com o Plano Real. Em que pese tal mudança, a rejeição dos governos em enfrentar com maior vigor os problemas ligados aos desequilíbrios macroeconômicos, no início de sua gestão, acabam por resultar na persistência de ciclos invertidos em maior número nos países em desenvolvimento. Giambiagi & Além (1999) tentam identificar uma *rationale* para este comportamento. Neste sentido, há um conjunto de elementos que explicam a lógica fiscal expansionista de muitos desses governos. Dentre eles, os autores mencionam: (a) o desejo dos governantes de se diferenciarem dos governos anteriores, muitas vezes sem êxito nos seus esforços de crescimento; (b) o entendimento de que a democracia deveria se legitimar de forma imediata, através do crescimento econômico; e (c) a força inercial da pregação eleitoral, caracterizada por uma agenda que destaca muito mais as metas que os problemas a serem enfrentados para a viabilização das mesmas¹⁶.

(...) no caso específico do Brasil, a necessidade de estabelecer um ambiente macroeconômico apropriado para as decisões de longo prazo dos agentes econômicos pode, eventualmente, incluir uma queda do gasto público, como forma de obter um ajustamento rápido do déficit, antes que a melhora da receita produza resultados. Essa queda por sua vez é mais fácil de ser obtida no início de uma gestão de governo, do que no final, quando já se verificou o desgaste do exercício do poder. (...) O fato só faz ressaltar a atualidade da antiga máxima de que um dos maiores desafios da política é de conquistar a confiança antes do êxito (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999:285).

¹⁶ Giambiagi & Além (1999) destacam que, nos países menos desenvolvidos, existe uma ‘restrição social’ que tende a limitar a capacidade de atuação dos governantes em adotar políticas de natureza fiscal contencionista.

Borsani (2003), ao estudar o papel das eleições e da ideologia partidária na evolução dos indicadores macroeconômicos, avalia que a relação existente entre esses temas é tratada na literatura através das expressões “ciclos econômico-eleitorais” ou “ciclos político-econômicos” de forma indistinta. Estas expressões fazem referência a dois tipos de comportamento políticos por parte dos governos. No primeiro, os governos se comportam de forma “oportunista” ao manipular os instrumentos de política pública a fim de obter um bom desempenho econômico no curto prazo – antes das eleições – com o objetivo de manter-se no poder, mas com elevados custos no longo prazo representados pela queda dos indicadores econômicos no período pós-eleitoral. No segundo, as diferentes preferências de política e/ou resultados econômicos entre os partidos políticos são consideradas: os partidos de esquerda teriam preferência pela redução do desemprego e dos índices de desigualdade social a uma redução da inflação. Nestes governos, portanto, o desemprego seria menor quando comparado aos governos de direita, cuja identificação ideológica implicaria na preferência por programas de controle de preços e estabilização financeira. Logo, a preocupação com redução das diferenças sociais seria menor em governos de direita, porém com taxas de inflação inferiores. A recente experiência brasileira na sucessão presidencial de 2002 – e a vitória de Lula do PT – faz com que a distinção de resultados esperados com os governos de esquerda e direita seja relativizada: a memória inflacionária da sociedade, assim como a inserção do país no mercado financeiro internacional também influenciam decisivamente.

Arvate (2005) é mais um autor que trata de estender as relações entre os diferentes governos e os resultados econômicos para além dos resultados nas eleições. O seu estudo aponta que nos países latino-americanos, os fatores ligados à relação da coalizão de governo e a oposição, bem como as instituições políticas, foram mais significativos na determinação dos gastos e do resultado fiscal. Neste sentido, Preussler & Portugal (2002) lembram que os modelos teóricos que propõem a existência de ciclos eleitorais na política fiscal sugerem que antes das eleições haja uma expansão do déficit público, porém não é explicitado se esse aumento ocorre em função da redução de impostos, ou devido ao aumento dos gastos do governo. Outra possibilidade é que, nos anos eleitorais, ocorra uma transferência de recursos para projetos que tragam maiores benefícios políticos, não havendo necessariamente expansão do déficit público. Ao estudar as evidências de oportunismo político nas variáveis macroeconômicas do Brasil entre 1980 e 2000, os autores concluem:

O fato de termos encontrado evidências de oportunismo político na taxa de inflação, ao invés do produto e da taxa de desemprego, indica que a desutilidade marginal da inflação para o eleitor representativo brasileiro é maior do que a desutilidade marginal do desemprego. Essa característica das preferências econômicas do eleitor reflete as experiências inflacionárias traumatizantes da década de 80 e da primeira metade dos anos 90, o que leva os *policymakers* a concederem maior atenção ao controle dessa variável durante a época das eleições (PREUSSLER & PORTUGAL, 2002:12).

Como será trabalhado no próximo capítulo, a Nova República tornou-se um sistema instável de dominação política, no qual não havia uma boa articulação entre a dimensão institucional, a esfera sócio-política e as condições econômicas. Essa instabilidade foi o resultado de uma trajetória descente de desenvolvimento, do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, dos sucessivos fracassos da heterodoxia e, principalmente, da substituição da principal questão econômica na agenda política: a inflação e o crescimento tomam o lugar antes ocupado pelo desenvolvimento (SALLUM JUNIOR, 2003). O final da década de 80 e os planos econômicos mal-sucedidos do governo Sarney representaram uma derrota política da corrente heterodoxa e abrem o caminho para o neoliberalismo a partir da eleição presidencial de 1989, com a vitória de Collor¹⁷.

O fato dos *policymakers* preferirem manipular a taxa de inflação ao invés do nível de atividade econômica, pode ser explicado pelo maior número de instrumentos disponíveis para o controle desta variável durante o período analisado. Atualmente, os tipos de controle ao alcance dos governos são reduzidos, uma vez que o direto, em virtude das privatizações, e o indireto, devido à menor liberdade (imposta pela abertura econômica) de se estabelecer políticas monetária, fiscal e cambial.

A relevância dos fatores políticos sobre a economia provavelmente tem diminuído na América Latina com o processo de globalização econômica. No entanto, (...), assim como nas democracias com economias desenvolvidas, os vínculos entre os resultados macroeconômicos e fatores políticos não desapareceram totalmente. Ao contrário, em alguns casos incidem de forma significativa na evolução dos agregados macroeconômicos. Conseqüentemente, parece adequado não desconsiderar esses vínculos nas análises sobre a relação entre política e economia (BORSANI, 2003:197).

¹⁷ O neoliberalismo torna-se hegemônico no Brasil na década de 90, apesar das primeiras medidas nesse sentido terem sido tomadas ainda no governo Sarney (SALLUM JUNIOR., 2003; SOUZA, 2003).

No trecho mencionado, Borsani refere-se à última década, período em que a interação entre economia e política assume os contornos da chamada “monocultura institucional” nos países em desenvolvimento. No caso do Brasil, este termo aplica-se em decorrência da abertura econômica e das consequências de uma década considerada “perdida¹⁸” em termos econômicos, mas nem tanto nos aspectos políticos e sociais. A pressão exercida pelas organizações multilaterais (FMI), a ascensão de políticos liberais ao Executivo Federal e o aumento da bancada destes no Congresso – em aliança com o presidente – resultou na noção de que os problemas nacionais se resolveriam pela maior participação e liberdade dos mercados em contrapartida à retirada do Estado como agente econômico ativo, cujo papel ficaria restrito a funções gerenciais e regulatórias. A respeito da imposição de versões idealizadas das instituições anglo-americanas ao longo da última década, Evans afirma:

A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sócio-cultural local como na premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ou posição na economia global. (...) Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a prestação de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo (EVANS, 2003:29).

A despeito de seus atrativos, há várias razões para se questionar a eficácia dessa monocultura, ou dito de outra maneira, de diagnósticos do tipo “um modelo que serve para tudo” (EVANS, 1998). Impor novos conjuntos de regras formais sem remodelar, simultaneamente, a distribuição de poder que ultrapassa os arranjos institucionais anteriores é uma estratégia dúbia do ponto de vista da política econômica. Chang (2004) considera isso o mesmo que “dar um chute na escada”, ou seja, as instituições impostas aos países em desenvolvimento não são as mesmas que caracterizaram os países agora desenvolvidos durante o período de sua ascensão. O resultado é que, ao invés de tornar o desenvolvimento mais fácil, estas instituições o tornaram mais difícil. Outra crítica surge a partir da suposição de que a diversidade institucional tem um valor adaptativo intrínseco para a economia política global. Ainda que as nações em desenvolvimento se mostrem dispostas a assumir a idéia de

¹⁸ Lamounier (1990) considera a expressão ‘década perdida’ uma caracterização errônea e pálida para os anos 80, uma vez que acentua o lado negativo e acaba subestimando os importantes acontecimentos políticos – como a Constituição de 1988 e a primeira eleição direta para a presidência desde 1960. Consequentemente, não expressa devidamente a incidência de graves problemas econômicos e sociais que, com a morte do presidente antes da posse, acabaram tornando ainda mais difícil a agenda da Nova República.

que certas propriedades institucionais abstratas são universalmente valiosas, isto está muito longe da imposição de um conjunto uniforme de estruturas e regras organizacionais específicas que estão implícitas na monocultura institucional.

Os exemplos mais expressivos da ineficácia da monocultura são as condições relacionadas a governança – nesse caso, baseada nos princípios de efetividade e eficiência – impostas pelas instituições financeiras internacionais, as quais geralmente não são expressamente assumidas e freqüentemente não conseguem produzir os resultados esperados, mesmo se adotadas. Seus efeitos deletérios podem ser constatados nos casos de Brasil, Argentina e Rússia, com contornos mais dramáticos para estes dois últimos. Ao mesmo tempo, os casos mais famosos de crescimento econômico durante os últimos anos – China e Índia, por exemplo – exibem padrões institucionais híbridos em relação ao ideal da monocultura. A incapacidade de produzir crescimento acelerado em rendas reais não é o único problema da monocultura. Os modelos anglo-americanos de instituições públicas tendem a negligenciar a distribuição de bens coletivos e a enfatizar a provisão de incentivos individuais sobre os resultados distributivos, de onde se conclui que a superioridade desses modelos institucionais é bastante duvidosa.

O reconhecimento da insuficiência da perspectiva neoliberal – diretamente relacionada à noção de monocultura institucional – ocorreu por um de seus principais defensores, o Banco Mundial. Em seu relatório anual de 1997, como sintetiza Evans (1998), encontra-se uma indicação de que o neo-utilitarismo não é mais capaz de dominar o campo intelectual. A existência de um Estado capaz e ativo passa a constituir elemento-chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir uma moderna economia de mercado. A necessidade, então, passa a ser encontrar alternativas sobre como construir instituições públicas mais robustas e capacitadas, assim como buscar formas de conectá-las mais eficientemente à sociedade civil. Por conta disto, o conceito de governança ganha importância nos debates da última década.

Diniz (2000) trabalha com a noção de governança como a capacidade de inserção do Estado na sociedade, buscando romper com a tradição de governos fechados e enclausurados na alta burocracia governamental; com ênfase ao aspecto participativo da democracia. Entretanto, como este trabalho se dedica a estudar a permanente interação entre economia e política através dos diferentes momentos da gestão macroeconômica nos últimos vinte anos e, conseqüentemente, de sua burocracia insulada, a noção de governança adotada nesse trabalho está mais próxima da proposta por Bresser-Pereira (1998). Este autor considera que existe governança em um Estado quando seu governo tem condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Adotando a segunda noção, pode-se dizer que há maior proximidade entre a idéia de governança e as recomendações do Banco Mundial quanto utiliza o termo *governance* em seus relatórios anuais. Vislumbra-se a partir disto que a monocultura institucional percebida no Brasil está relacionada à consolidação dos economistas como um segmento das elites dirigentes do país na década de 90, uma vez que as políticas dependem dos recursos administrados pela área econômica para serem postas em prática. A agenda neoliberal adotada no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, assim como a centralidade alcançada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central na estrutura de governo (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999), reforçam a importância de se tratar a pauta econômica considerando as mudanças no mundo político.

Em resumo, os últimos vinte anos de história política e econômica brasileira podem ser analisados a partir da formação de um elemento, a um só tempo técnico e político: a área econômica dos diversos governos. Este será o fio condutor deste trabalho que pretende mapear as diferentes “calibragens” desse elemento técnico-político, a partir da conjuntura, do planejamento e da execução dos planos econômicos nos diferentes governos. Esse objetivo será alcançado utilizando o aparato teórico apresentado ao longo deste capítulo e balizado pelos conceitos de **democracia delegativa, presidencialismo de coalizão, ciclo econômico-eleitoral e monocultura institucional**.

Os conceitos supracitados estão interligados pela dinâmica política e econômica do período em estudo. Na esfera política, o país adota o regime presidencialista com a redemocratização em 1985, tendo como regra a formação de amplas coalizões para que haja um mínimo de governabilidade. Por outro lado, a democracia chega pelo caminho possível em uma conjuntura de transição política pactuada e profunda crise econômica, o que leva o país a desenvolver uma forma de democracia no qual o elemento delegativo é reforçado. Em boa medida, isso é consequência da agenda sobrecarregada herdada do período anterior, principalmente no que diz respeito aos graves problemas econômicos que exigiam uma resposta rápida. Neste sentido, a Constituição de 1988 – o marco institucional do atual período democrático – ao prever a iniciativa exclusiva por parte do Executivo nas matérias financeira, tributária e orçamentária, além de manter um forte poder legislativo ao alcance do presidente – a Medida Provisória – acaba por reforçar ainda mais o elemento delegativo.

Com o intuito de atender à urgência requerida para a solução das altas taxas de inflação, o Executivo implementa unilateralmente uma série de planos econômicos, contando com a colaboração de uma equipe de economistas dirigentes da área econômica (Ministério da

Fazenda, Planejamento e Banco Central). A ausência de um amplo debate acerca das medidas a serem implantadas e a não tramitação dos vários pacotes de medidas no Legislativo são consequência da rapidez requerida para a solução do grave problema econômico, que passa a ocupar o centro dos debates políticos e influenciar, inclusive, o resultado das eleições. Esta estratégia é qualificada como ciclo econômico-eleitoral, fato recorrente no período em análise. Ao longo da década de 80, o governo Sarney manipula os instrumentos de política econômica com o objetivo de conquistar prefeituras e cadeiras no Congresso, ampliando o apoio ao governo. A mesma estratégia é utilizada no lançamento do Plano Real às vésperas da eleição presidencial de 1994, resultando na vitória de Fernando Henrique Cardoso; candidato visto com bons olhos pelo mercado financeiro internacional.

A reiterada troca de ministros da área econômica durante o governo Sarney é um indicador do insucesso dos planos lançados no período que, de forma geral, apresentavam uma relação com a corrente de economistas heterodoxa e inercialista. A primeira eleição direta para presidente em 1989, após vinte e um anos de ditadura militar, representa a derrota política desta corrente de economistas e a ascensão dos políticos e economistas alinhados à tendência neoliberal que já havia tomado conta de boa parte dos países desenvolvidos. O neoliberalismo tem no FMI e no Banco Mundial seus principais defensores que, ao longo da década de 90, estreitam suas relações com o governo brasileiro e dos países latino-americanos. A pressão pela renegociação da dívida, a necessidade de capital externo e a inserção do país nos mercados globalizados são os principais fatores que levam os governos brasileiros ao longo da última década a seguirem as prescrições das agências multilaterais. Desta maneira, o país se enquadra na situação descrita por Peter Evans como monocultura institucional; em que a solução de todos os problemas está na abertura da economia nacional ao mercado internacional e na retirada do Estado da atividade econômica através de privatizações, inclusive de setores considerados estratégicos.

O neoliberalismo coloca de vez a economia no centro do debate político, o que no Brasil pode ser comprovado pela centralidade do Ministério da Fazenda – consolidada no governo FHC – e pela permanência das questões econômicas na agenda política; mesmo com a inflação controlada a partir do Plano Real. Apesar da estabilidade de que gozam as instituições democráticas no país, permanece a força do elemento delegativo, aumentado pelo insulamento burocrático observado na área econômica e pelas prerrogativas do Executivo garantidas pelo presidencialismo de coalizão.

CAPITULO 2 – A NOVA REPÚBLICA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA E O FRACASSO DAS MEDIDAS HETERODOXAS

2.1. A dupla transição brasileira na década de 1980: a democracia delegativa e a crise do Estado

A década de 1980 pode ser entendida como “um feixe compacto e acumulativo de dificuldades” como aponta Lamounier (1990:14), tornado evidente a partir de uma recapitulação atenta à vinculação entre as mudanças no campo da economia e da política.

O ritmo de mudanças nesse período é fundamentalmente marcado por uma dupla transição representada, de um lado, pela transição econômica, a qual tem início com a crise do nacional-desenvolvimentismo, passando pela crise da dívida externa e crise fiscal presentes ao longo da década. Esta conjuntura de crise interna e externa foi sintetizada por Bresser-Pereira (2003:228) através da expressão *crise do Estado*. Por outro lado, a transição política¹⁹ em direção a um regime democrático ocorreu gradualmente, por meio de um longo processo sem que houvesse ruptura da ordem institucional; foi uma transição pactuada (O'DONNELL, 1988; LAMOUNIER, 1990). É importante ressaltar que a consolidação democrática não exige uma boa conjuntura econômica, fator destacado por Monclaire (2001:70) e comprovado pela experiência brasileira. Santos (1998:164) ao tratar das relações entre a política e a economia no Brasil afirma: “nem o autoritarismo é condição necessária para a promoção do desenvolvimento econômico, nem o conjunto das instituições políticas é condição suficiente para impedi-lo”.

Sallum Junior & Kugelmas (1993:283) desdobram a dupla transição demarcando tanto sua natureza, quanto seus impactos a partir da identificação de três crises, a saber: (1) no padrão anterior de articulação entre o capital nacional (estatal e privado) e o capital externo; (2) na forma de agregação e representação de interesses econômico-sociais gerados em uma sociedade cada vez mais complexa; (3) na relação entre setor público e privado no processo de desenvolvimento econômico e social.

¹⁹ A respeito do fim da transição democrática, Lamounier (1990) considera a eleição direta para presidente de 1989 como um marco do reestabelecimento do regime democrático no país. Já Sallum Junior (2003) traz esse limite para a eleição de FHC em 1994, quando é consolidado um novo padrão hegemônico de dominação.

As dificuldades econômicas dos anos 80, a fragilização do Estado, especialmente a redução de sua capacidade econômica de condução do sistema capitalista nacional tiveram um papel importante na forma pela qual se deu a desagregação final do regime militar e, por essa via, nas condições políticas legadas ao governo que se instaurou em 15 de março de 1985 (SALLUM JUNIOR & KUGELMAS, 1993:289).

No Brasil, assim como na maioria dos países latino-americanos, O'Donnell (1991:26) identifica a presença de um o efeito de interação no qual a profunda crise sócio-econômica que o país herda dos governos militares multiplica as conseqüências de certas concepções e práticas, tais como o corporativismo, clientelismo, patrimonialismo, insulamento burocrático, entre outros. Estas conduzem o país na direção de uma democracia delegativa e estão diretamente relacionadas ao processo histórico brasileiro, bem como à profundidade da crise herdada, o que leva ao delineamento da complexa *gramática política*²⁰ do país (NUNES, 2003).

A transição democrática brasileira, já mencionada no capítulo anterior, se encerra após um processo longo, lento e gradual – controlado “por cima” pelos militares – que se inicia em 1974 no governo do general Geisel. Hirschman (1987) assinala que, independente da direção causal entre a dupla transição, as medidas empreendidas por este governo tiveram um objetivo comum: iniciar a distensão do regime militar, processo que engloba o enfraquecido governo Figueiredo (1979-1985) e chega ao final com a vitória do candidato da Aliança Democrática (Tancredo Neves), eleito de forma indireta.

(...) as eleições funcionariam como um efetivo mecanismo de mudança e o movimento das forças sociais repercutiria o cenário político aprofundando as dissensões entre as elites dirigentes e aguçando as crises conjunturais. A partir das eleições de 1982, observa-se, portanto, o agravamento da crise institucional, com o esgotamento crescente da credibilidade do governo como condutor do processo de redemocratização do país (DINIZ, 1985:341).

Diniz (1985) se refere ao projeto de abertura enquanto uma concepção de mudança política cuja estratégia é a de transformismo conservador, concebido e comandado pelos militares com o objetivo de recompor as suas desgastadas bases de apoio²¹. A despeito do inegável peso do aspecto econômico, a autora relativiza sua preponderância como a única força promotora desse

²⁰ A gramática política brasileira descrita por Nunes (2003) diz respeito aos traços característicos das relações entre Estado e sociedade: clientelismo, insulamento burocrático, corporativismo e o universalismo de procedimentos. Estes elementos, embora contraditórios, encontram-se entrelaçados ao longo da formação social do país.

²¹ O desgaste das bases de apoio do regime militar está relacionado ao longo período de restrições políticas imposto pelos governos pós-1964, particularmente após a edição do AI-5 em 1968 (DINIZ, 1985:334).

processo. Afinal, “não se trata de um processo cujos rumos teriam sido decididos de forma autônoma e apriorística, imune ao movimento da sociedade” (DINIZ, 1985:334).

Além do extremo gradualismo²² que marca o retorno à democracia, outra característica relevante apontada por Lamounier & Souza (1991:317) é a combinação incomum entre pressão eleitoral plebiscitária e negociações que visavam a formação de uma ampla coalizão vitoriosa – o resultado foi a escolha de um opositor moderado para a sucessão do general Figueiredo na Presidência. O movimento das “Diretas Já”, ocorrido no início de 1984 em favor das eleições diretas para presidente, demonstrava a grande capacidade de mobilização da oposição, além de reafirmar a necessidade de por fim ao regime militar (DINIZ, 1985; LIMA JUNIOR, 1993). O próximo e derradeiro passo, a institucionalização democrática, acontece ao longo do governo Sarney (LAMOUNIER, 1990).

“Diretas Já” foi o segundo movimento suprapartidário (seguindo-se ao da anistia), mas o primeiro a ocupar as praças e os paços, as ruas, vielas e bares. (...). Mais do que demanda política de circunstância, o movimento, irreprimível, decretou o fim da ditadura. Por esse ângulo, o *“diretas já”* não fracassou; antes, deu origem a excepcional período de mobilização e solidariedade (SANTOS, 1998:115).

Do ponto de vista estritamente econômico, a transição acontece em um momento em que o Estado se encontrava, pela primeira vez em mais de duas décadas, sem um programa de desenvolvimento (FAUCHER, DUCATENZEILER & REA, 1993:150). Evans (1993:138) lembra que, após o surto “milagroso” de industrialização nos anos 70, a deterioração do “milagre brasileiro” nos anos 80 reduziu a pretensão em relação a continuidade de um Estado desenvolvimentista. Os graves problemas de curto prazo, como a crise fiscal e a elevada dívida externa, ocupam os debates ao longo daquela década e se materializam nos diversos planos (ou pacotes) econômicos²³. O único resultado positivo da economia nesse período foi o superávit comercial alcançado a partir de 1983. Este, porém, não deve ser inteiramente atribuído ao ajuste recessivo característico da gestão macroeconômica a cargo do ministro Delfim Netto (BRESSER-PEREIRA, 1996). Esse bom desempenho se deve, em grande parte, aos enormes investimentos realizados nos anos 70, durante o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento),

²² Considerando o início do governo Geisel, em 1974, como marco inicial e a primeira eleição direta para presidente, em 1989, como o fim desse processo; totalizaria 15 anos entre a transição e a institucionalização democrática (LAMOUNIER & SOUZA, 1991).

²³ A sucessão de planos começa ainda no governo Figueiredo com as tentativas ortodoxas frustradas do ministro Delfim Netto – Plano Delfim I (1979), Delfim II (1981) e Delfim III (1983).

na medida em que conduziram o crescimento da economia brasileira em “marcha forçada²⁴”. O “ajustamento” da economia brasileira – promovido pelas políticas macroeconômicas restritivas implementadas entre 1980 e 1984 – pode ser apontado como principal responsável pela grave recessão observada neste interregno. Suas conseqüências repercutiram ao longo de toda a década e durante a primeira metade dos anos 90 (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Na América Latina, assim como na Europa central ou oriental, as massas muitas vezes vêm a democracia como a liberdade de entregar o seu destino, de olhos fechados, a um chefe paternal com o qual mantêm uma relação afetiva e do qual esperam milagres. Essa tendência alimenta os surtos genuinamente populistas. De maneira mais disfarçada, contribui também para favorecer a concepção da “democracia delegativa” de que fala Guillermo O’Donnell; em outras palavras, uma concepção passiva e mágica do exercício da cidadania (HERMET, 2001:32).

Os caminhos que conduziriam o país a configurar um caso de democracia delegativa, como mencionado por Hermet (2001), são dados pela profunda crise econômica em que o país estava mergulhado no início dos anos 80, bem como a falta de credibilidade dos gestores para contornar este quadro. A crise do Estado compreendia, além do elemento político, a grave crise fiscal e a incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa no início da década. O agravamento da situação levou o país a decretar a moratória no final de 1982 e, logo em seguida, assinar um acordo com o FMI no início do ano seguinte. A partir de 1983 acelerou-se o processo de erosão do regime. A crise da dívida externa²⁵ pode ser atribuída, em grande medida, a empréstimos comerciais pouco produtivos tomados com taxas de juros flutuantes e ao acúmulo de obrigações externas sem a correspondente capacidade de pagamento, isto é, sem o devido acompanhamento do crescimento das exportações pela obtenção de divisas fortes (ALMEIDA, 1999). Assim, fica caracterizado o caráter externo da crise, o que não exclui o desequilíbrio fiscal interno como elemento causador da mesma (SALLUM JUNIOR, 2003).

²⁴ Para maiores detalhes sobre os investimentos durante o II PND e o crescimento da economia a partir de 1974, bem como suas repercussões no início dos anos 80, consultar: Castro, A. B. (2004). *A economia brasileira em marcha forçada*.

²⁵ Almeida (1999) salienta que a responsabilidade pela crise estava fora do alcance dos países mais afetados, como é o caso do Brasil. A crise resultou da decisão da autoridade monetária norte-americana pela elevação brusca da taxa de juros em 1979. O objetivo do FED era garantir o aporte de recursos externos para compensar os desequilíbrios comerciais e os sucessivos déficits públicos enfrentados pelo país. Em defesa dos países devedores pode-se alegar a abundância de crédito comercial oferecido no decorrer da década anterior.

Lamounier (1990), ao comentar a transição com estagflação dos anos 80, acrescenta que o potencial de conflito social aumentou consideravelmente em um momento em que a capacidade do sistema político e econômico para acomodar tensões se encontrava declinante em consequência da forte recessão no começo da década. Ainda sobre estes anos, Bresser-Pereira (2003) ressalta que a queda de legitimidade do regime militar e a inadiável transição para o regime democrático tiveram como principal motivador os resultados negativos da economia no período, ao contrário do êxito econômico conseguido até meados dos anos 70. Diante da impossibilidade de continuação, o governo é finalmente passado aos civis através do acordo político que garantiu a vitória da oposição nas eleições indiretas; no Colégio Eleitoral.

(...) a redemocratização foi o resultado de um grande pacto político que uniu praticamente todos os setores modernos da sociedade civil brasileira. Empresários industriais, classes médias intelectualizadas, e trabalhadores organizados foram seus principais atores. Excluídos do pacto foram apenas a burguesia mercantil e os setores da tecnoburocracia civil e militar mais comprometidos com o regime autoritário. Essa exclusão, entretanto, foi relativa, porque o novo regime revelou-se aberto, senão indefeso à adesão dos derrotados. Ora, dado o alto grau de oportunismo prevalecente nesses setores da sociedade, que têm na dependência do Estado sua principal característica, a adesão foi maciça. De repente, a democracia se transformou numa unanimidade (BRESSER-PEREIRA, 2003:225).

Os bons resultados na economia em 1984 permitiram uma razoável acomodação dos conflitos sociais, facilitando a transição negociada rumo a Nova República. A propósito do aspecto econômico da transição, Loureiro (1997:95) lembra que a gestão macroeconômica, assim como a ordem institucional, não apresentou ruptura, no que diz respeito a autonomia da burocracia estatal, principalmente da equipe econômica. Corroborando com essa percepção, Sola (1988:20) ressalta dois aspectos político-institucionais paradoxais herdados do “velho regime” e que foram aperfeiçoados a partir de 1979. Em primeiro lugar, o extremo confinamento das arenas decisórias cruciais para a formação da política econômica em relação às pressões políticas. Como consequência, a opacidade crescente das decisões e dos interesses representados nestas arenas é um traço característico do Brasil em transição. Em segundo lugar, manteve-se o alto grau de autonomia decisória da tecnocracia²⁶ e, em particular, a dos economistas no poder, bem como a pouca transparência do processo orçamentário e financeiro relevantes para a gestão das empresas públicas.

²⁶ Entendida de maneira semelhante por Loreiro (1997:16) quando afirma que tecnocracia é o poder de tomar decisões na área econômica atribuído por governantes a especialistas em função de sua competência técnica.

O projeto de (re)democratização instituído no Congresso pelas forças políticas de oposição – a exceção do PT – e encabeçado pelo PMDB juntamente com a Frente Liberal, tornou-se público com o lançamento da Aliança Democrática, isto é, a coalizão formada entre o PMDB de Tancredo Neves e a Frente Liberal²⁷ de José Sarney para a eleição indireta de 15 de janeiro. No Colégio Eleitoral, de um total de 686 votos, Tancredo foi eleito com 70%, ou seja, 480 votos (MENEGUELLO, 1998).

2.2. O governo Sarney (1985-1989) e sua legitimação através dos planos de estabilização

Após o curto espaço de tempo entre a data da eleição de Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985, e a posse do vice-presidente José Sarney, em 15 de março daquele ano, tem início uma nova fase da República. Sua marca foi um padrão de cooperação político-partidária desenvolvido a partir das articulações para montagem da equipe de Tancredo Neves. Meneguello (1988:89) lembra que o quadro de articulações políticas para a formação do governo Sarney manteve os acordos políticos da Aliança Democrática, o que, em termos práticos, representou a continuação da coalizão PMDB-PFL. Desta maneira, a necessidade de coalizões de governo formadas a partir de uma ampla composição de forças partidárias e regionais apontada como característica do presidencialismo brasileiro por Abranches (1988), pode ser confirmada desde o primeiro governo do atual período democrático.

(...) a crônica da Nova República é uma sucessão inexorável de fracassos, em matéria de estabilização econômica, sem falar em crescimento e redistribuição de renda. Uma maneira de se encarar esta preferência pela entropia, revelada nas ações do Governo Sarney, seria vê-la como um conjunto de tentativas de se alcançar, simultaneamente, metas econômicas incompatíveis e como uma incapacidade de hierarquizar objetivos, respeitando, ao mesmo tempo, relações econômicas fundamentais (MOURA, 1990:50).

Sarney inicia seu governo com uma equipe econômica ambígua e dividida por conflitos internos acerca do diagnóstico e das medidas de estabilização aplicáveis ao caso brasileiro. De acordo com Amorim Neto (2006:123), o primeiro gabinete deste governo²⁸

²⁷ Frente Liberal que mais tarde se transformou em Partido da Frente Liberal (PFL).

²⁸ O primeiro gabinete do governo Sarney – março de 1985 até fevereiro de 1986 – contava com o apoio de 93,5% dos congressistas; de acordo com os resultados nas votações nominais. Além disso, apresenta uma taxa de coalescência de 0,66 e contava com 82% dos ministros com alguma filiação partidária (AMORIM NETO, 2006).

contava com considerável apoio na Câmara, além do grande número de ministros com filiação partidária (PMDB, PFL, PTB e PDS).

Quadro I – Equipes econômicas do governo Sarney

Período	Ministro da Fazenda	Filiação partidária	Ministro do Planejamento	Filiação partidária	Presidente do Banco Central
1985	Francisco Dornelles	-	João Sayad	PMDB	Antônio Lemgruber/ Fernão Bracher
	Dilson Funaro	PMDB			
1986	Dilson Funaro	PMDB	João Sayad	PMDB	Fernão Bracher
1987	Dilson Funaro	PMDB	Aníbal T. de Souza	-	Francisco Gros/ Fernando de Oliveira
	Luiz Carlos Bresser-Pereira	PMDB			
1988	Maílson da Nóbrega	-	João B. de Abreu	-	Elmo Calmões
1989	Maílson da Nóbrega	-	João B. de Abreu	-	Elmo Calmões/ Wadico Bucchi

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Meneguello (1998) e Amorim Neto (2006).

Ao longo do primeiro ano de governo, a política econômica adotada refletia a falta de consenso da equipe formada por economistas ortodoxos e heterodoxos. A política monetária praticada era restritiva – baseada na colocação de títulos públicos no mercado com juros reais elevados – ao passo que a política fiscal era expansionista – com controle de tarifas e preços administrados.

Dada a heterogeneidade da equipe montada por Tancredo e conduzida por Sarney, a experiência tida como “semiortodoxa²⁹” foi de curta duração e teve seu fim decretado com a substituição do Ministro da Fazenda no segundo semestre de 1985. Com a saída dos ortodoxos, a política passa a ser menos contraditória: os juros caíram e as políticas fiscal e monetária tornaram-se expansionistas. Apesar do crescimento da economia, a inflação atinge a taxa recorde de 225,5% naquele ano (MODIANO, 1992; MOURA, 1990:51).

A inflação nos níveis em que se encontrava minava a base de sustentação parlamentar e política do governo; a resposta a esse descontrole inflacionário veio através do primeiro de muitos choques heterodoxos: o Plano de Estabilização Econômica, mais conhecido como Plano Cruzado. A concepção dos planos de estabilização, adotados a partir de fevereiro de 1986, favoreceu a interpretação de que a inflação brasileira era predominantemente inercial. A inércia inflacionária

²⁹ Bresser-Pereira (1996:249) chama de Plano Dornelles o conjunto de medidas ‘semi-ortodoxas’ tomadas nos primeiros meses de governo Sarney pela equipe econômica montada por Tancredo.

era resultado dos mecanismos de indexação para a correção monetária dos preços, salários, taxa de câmbio e ativos financeiros que tendiam a disseminar a inflação passada para o futuro. Na ausência de choques, a inflação permaneceria no patamar vigente (MODIANO, 1992).

2.2.1. O Plano Cruzado

O pacote econômico anunciado em 28 de fevereiro de 1986 encerra as tentativas gradualistas de combate a inflação e inaugura a fase de programas heterodoxos. O Plano Cruzado, além da reforma monetária (com a adoção do cruzado como unidade monetária) provocou o choque heterodoxo na economia ao desindexá-la e, simultaneamente, estabelecer uma rigorosa política de administração de preços com as “tablitas” e reformular a política salarial. Porém, não foram estabelecidas regras ou metas nítidas para as políticas monetária e fiscal: o objetivo da primeira era acomodar o aumento na demanda de moeda resultando em uma mudança em favor da moeda estável em um movimento não-inflacionário; a segunda teria seu resultado atrelado ao “pacote fiscal” de dezembro de 1985, porém os ganhos de receita projetados sobre a taxa de ganhos nominais de capital não se materializaram devido a queda da inflação ao longo do ano.

No primeiro momento, o plano foi recebido com entusiasmo pela população que passou a fiscalizar o congelamento de preços determinado pelo governo como um dever cívico; as taxas de inflação caíram fortemente nos primeiros meses e também apontaram os primeiros sintomas de superaquecimento da economia³⁰. Isto ofereceu grande legitimidade ao presidente e garantiu apoio parlamentar ao seu governo. O Banco Central – ao fixar taxas de juros nominais baixas para reforçar a tendência de queda da inflação – logo reviu seu posicionamento no sentido de adotar uma política mais restritiva. Esta mudança não foi efetivada devido a forte oposição política.

Os resultados alcançados por este primeiro choque heterodoxo são divididos por Modiano (1992) em três períodos que compreendem a vigência do Cruzado (março a junho de 1986), do chamado “Cruzadinho” (julho a outubro de 1986) e do Cruzado II (novembro de 1986 a junho de 1987), conforme o quadro a seguir:

³⁰ O aumento do poder de compra dos salários, a queda dos juros nominais, o consumo reprimido durante os anos de recessão e o congelamento de alguns preços em níveis defasados em relação a seus custos detonaram, conjuntamente, uma explosão do consumo. O excesso de demanda na economia era reforçado por uma expansão exagerada de moeda, que ultrapassava o incremento natural da demanda de moeda provocado pela desinflação abrupta.

Quadro II – Plano Cruzado e suas modificações

Plano	Período	Conjuntura	Medidas	Resultados
Cruzado	março-junho/1986	<ul style="list-style-type: none"> • Afastamento do FMI: medidas fiscais e monetárias mais frouxas; • Balança Comercial superavitária; • Indexação da economia; • Fracasso do gradualismo; • Inflação em alta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma monetária com desindexação e “tablitas”; • Congelamento de preços; • Reajustes salariais: salário real médio, acompanhado de abono e gatilho; • Taxas de juros nominais baixas; • Política monetária expansionista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Queda da inflação; • Índícios de excesso de demanda; • Aumento das importações e redução das exportações.
Cruzadinho	julho-outubro/1986	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilíbrio fiscal crescente, • Eleições para ANC; • Superaquecimento da economia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modesto pacote fiscal; • Política fiscal restritiva; • Contenção de demanda; • Plano de Metas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agravamento da escassez de produtos; • Deterioração das contas externas; • Criação de impostos; • Inflação baixa com leve tendência de alta.
Cruzado II	novembro/1986-junho/1987	<ul style="list-style-type: none"> • Vitória do governo nas eleições para ANC; • Setores da economia operando próximos da plena capacidade; • Consumo não é freado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo pacote fiscal; • Drástica elevação das tarifas públicas; • Elevação dos impostos indiretos; • Minidesvalorizações cambiais diárias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desaquecimento da economia; • Forte choque inflacionário, volta da indexação; • Retorno das altas taxas de inflação. • Decretada a moratória.

Fonte: Modiano (1992), Bresser-Pereira (1996) Belluzzo & Almeida (2002) e Ramos (2004).

A interferência política também pode ser verificada através da extensão do desequilíbrio fiscal, consequência do aumento de gastos do governo – financiados por emissões de moeda – e da manutenção do congelamento de preços com o objetivo de contribuir para a vitória do governo e de seus aliados nas eleições de 1986 (RAMOS, 2004). O êxito inicial do Cruzado é um fator preponderante para a conquista da quase totalidade dos governos nos estados pelos candidatos do PMDB. A grande vitória do partido do governo ocasionou a desarticulação das lideranças dos demais partidos, levando-os a raciocinar em um único sentido: aliar-se, com ou contra esse partido (LIMA JUNIOR, 1993).

O Plano Cruzado permitiu ao governo Sarney comprar legitimidade e popularidade. Medidas indigestas de contenção nas contas públicas, foram proteladas, repetindo a atitude do governo Figueiredo quatro anos antes. E quando elas finalmente vieram após as eleições de novembro de 1986, sob a forma de drásticas elevações de tarifas públicas e de impostos indiretos, provocaram a explosão da inflação, o que, por sua vez, acabou sepultando os restos do Plano Cruzado (MOURA, 1990:51).

O “Cruzadinho” – limitado pacote fiscal anunciado pelo governo em 24 de junho – tinha como objetivo financiar um programa de investimentos públicos e privados³¹, o Plano de Metas, e frear o consumo. Novamente a política econômica sofre as conseqüências do período eleitoral e fica paralisada durante todo o mês de agosto até 15 de novembro de 1986 em função da concentração de esforços nas eleições para governadores e para a Assembléia Nacional Constituinte. Como era de se esperar, o consumo não foi arrefecido em alguns setores da economia que começavam a operar próximos da plena capacidade e a esbarrar na escassez de matérias-primas e na de bens intermediários. Os índices oficiais de inflação permaneciam baixos, mas não refletiam a realidade em conseqüência: (i) da proliferação da cobrança de ágio sobre o preço dos produtos; (ii) do desabastecimento (redução do tamanho da amostragem dos preços); e (iii) da introdução de “produtos novos” no mercado (as fábricas faziam pequenas alterações em seus produtos para conseguir burlar o congelamento de preços).

O terceiro período, correspondente ao Cruzado II, deixou clara a manipulação dos instrumentos de política econômica com fins eleitorais, uma vez que foi anunciado pelo governo uma semana após a maciça vitória do governo nas eleições. Tratava-se de um pacote fiscal que objetivava aumentar a arrecadação do governo em 4% do PIB através do reajuste de alguns preços públicos e do aumento de impostos indiretos. O impacto imediato destas medidas foi um forte choque inflacionário que resultou na volta da indexação dos preços. Adicionalmente, foram reinstituídas as minidesvalorizações cambiais diárias do cruzado. Assim como aconteceu no Cruzadinho, o governo determinou que os preços reajustados fossem expurgados do índice oficial de preços (IPC) retardando o primeiro disparo do “gatilho salarial”. Porém a reação da população e de alguns novos governadores e congressistas – ainda sob o efeito da recente eleição – fez com que o governo revisse a proposta do expurgo. Diante da ameaça de uma explosão inflacionária, o governo Sarney

³¹ Apesar das taxas de juros baixas, os preços congelados não serviram de incentivo para o investimento privado, o que levou o governo a investir em seu lugar instituindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) em 23 de julho de 1986. Sua finalidade era prover recursos para que a União pudesse realizar investimentos necessários à dinamização do desenvolvimento nacional. Os recursos captados pelo FND vinham, basicamente, do lançamento de Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND) de longo prazo (RAMOS, 2004:47).

iniciou negociações com representantes de empresários e trabalhadores objetivando um pacto social. Entretanto, a dificuldade e falta de tradição de conciliar objetivos conflitantes, fez com que as negociações fossem dadas como perdidas no final de janeiro de 1987 (MOURA, 1992; BRESSER-PEREIRA, 2003).

Dado o agravamento da situação econômica e a falta de indícios de reversão desse quadro, foi decretada no final de fevereiro de 1987 a suspensão, por tempo indeterminado, do pagamento dos juros da dívida externa aos bancos privados (RAMOS, 2004). Os objetivos oficiais da moratória eram estancar a perda de reservas cambiais e iniciar uma nova fase nas renegociações da dívida externa. Extra-oficialmente, a meta era política e visava reconquistar o apoio popular que fora abalado pelo fracasso do Plano Cruzado, preparando a sociedade para o lançamento de mais um pacote econômico (MODIANO, 1992). No entanto, a moratória não provocou retaliações severas dos credores externos, nem angariou apoio popular ao governo, como atesta Moura (1990:52).

A deterioração da situação econômica interna – com inflação crescente, desaceleração da atividade econômica, crises financeiras em diversos setores (agricultura, pequenas e médias empresas, prefeituras, etc.) e queda dos salários reais – compunha um quadro de grande instabilidade para o já instável governo Sarney. A resposta a esse quadro veio sob a forma de uma segunda mudança na equipe econômica. Lamounier (1990:28), ao refletir sobre o impacto político das várias tentativas de estabilização macroeconômica no que tange a governabilidade, chama a atenção para o fato de que o fracasso do Cruzado trouxe como consequência o encurtamento do período inicial de apoio ao presidente. Abranches (1992) analisa o fracasso do Cruzado a partir do ressurgimento, ainda mais forte, dos componentes básicos do dilema econômico-social brasileiro³²:

O conflito distributivo agravou-se, realimentado pela experiência recente, (...), de ganhos reais de renda. Os desequilíbrios estruturais da economia adensaram-se, por força do descompasso recente entre oferta e demanda. A situação insustentável de desorganização e desajustamento da máquina pública piorou enormemente, (...). Resultado sintomático de toda esta desordem sócio-econômica é o estado crônico de superinflação em que o país se encontra desde a retomada da espiral de preços, com o fracasso do Plano Cruzado (ABRANCHES, 1992:126).

³² O dilema econômico-social brasileiro a que se refere o autor é a impossibilidade do crescimento econômico dentro dos padrões anteriores e, conseqüentemente, a deterioração das condições atenuadoras do conflito e da insatisfação social.

Sallum Junior (1988:137) assinala a extrema politização da economia durante a vigência do Cruzado, quando cada preço converteu-se em uma norma; qualquer redução de oferta deflagrava um boicote e qualquer elevação de preço transforma-se em cobrança de ágio. Em outras palavras, a administração da economia virou uma operação de guerra contra os “inimigos do povo” e do presidente.

2.2.2. As demais tentativas: Plano Bresser, a política do “feijão com arroz” e o Plano Verão

Em abril de 1987 com a inflação ultrapassando os 20% ao mês, o Ministro da Fazenda Dílson Funaro deixa o governo. Em seu lugar, assume Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista conceituado e com apoio no partido do governo; sendo inclusive filiado como mostrado no Quadro I. Em 12 de junho de 1987, Sarney decretou o congelamento de preços, aluguéis e salários por três meses. Através do Decreto-Lei 2.335, instituiu o denominado Plano Bresser. Tempos depois de sua rápida passagem na equipe econômica, o então Ministro disse acreditar que o governo Sarney estava entregue ao populismo econômico³³.

(...) conforme tentei alertar em 1987, no Ministério da Fazenda, começava então a Grande Crise brasileira, uma crise aparentemente sem fim, que dura até hoje [início de 2003]. Há mais de vinte anos o Brasil encontra-se semi-estagnado no plano econômico. (...). Nos anos seguintes, após o Plano Real haver, em 1994, neutralizado a inércia inflacionária e, assim, estabilizado os preços, viveu em constante desequilíbrio de balanço de pagamentos e novamente se endividou no plano interno e externo (BRESSER-PEREIRA, 2003: 227).

O novo ministro se mostrou disposto a negociar com o FMI, desde que isto se impusesse como absolutamente necessário à renegociação com os bancos credores. Esta posição e o anúncio de uma taxa de crescimento do PIB inferior a desejada, fizeram com que Bresser-Pereira sofresse forte oposição de membros do governo. A situação política do ministro ficou ainda mais delicada após o anúncio de uma minidesvalorização do

³³ Bresser-Pereira (1991:111) considera populismo econômico as medidas que resultam no aumento do déficit público e no desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. São elas: a) aumento de salários do setor público e privado; b) aumento das compras do setor privado; c) subsídios ao consumo; d) incentivos ao setor privado; e) valorização artificial da moeda nacional; f) aumento dos créditos subsidiados pelos bancos oficiais.

cruzado em 7,5% em primeiro de maio. Esta medida é percebida como mais um passo em direção a uma política econômica ortodoxa; algo repellido pelo PMDB.

O Plano Bresser foi tido como um híbrido, com elementos tanto ortodoxos quanto heterodoxos para o combate à inflação. Entendido como uma edição revista do plano anterior (MODIANO, 1992; MOURA, 1990), seu objetivo era promover um choque deflacionário com a supressão da escala móvel de salários – através do congelamento destes e dos aluguéis por noventa dias – e com a redução do déficit público. Para lograr o êxito neste último item, o governo eliminou o subsídio ao trigo e adiou grandes obras públicas já planejadas. A maior diferença entre este plano e seu antecessor residia, basicamente, na maior flexibilização prevista para preços e salários. O próprio Bresser-Pereira (1996) caracteriza o plano como heterodoxo, de emergência e inacabado. Isto por que:

O programa deveria ter sido completado com uma correção gradual dos preços públicos (que foi feito) e uma reforma fiscal no final do ano, que deveria preparar um novo e derradeiro congelamento de preços no início do ano de 1988. Por falta de apoio político, o plano não foi adiante (BRESSER-PEREIRA, 1996:250).

De acordo com Modiano (1992), os resultados do plano podem ser analisados em dois momentos. O primeiro, entre julho e dezembro de 1987, representa o período de congelamento e flexibilização ou, dito de outra forma, o sucesso inicial e o posterior fracasso das medidas. O plano não obteve resultados positivos e no final do ano, a inflação chegou a 366%. Em 6 de janeiro de 1988, Bresser-Pereira foi substituído por Maílson da Nóbrega à frente do Ministério da Fazenda. Ao assumir, o novo ministro propõe realizar uma política econômica do tipo “arroz com feijão”, o que significava conviver com a inflação sem adotar medidas drásticas, mas apenas ajustes localizados para evitar a hiperinflação. A inflação, entre os anos de 1987 e 1988 mais que dobrou, chegando a casa dos 900% no final de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 2003; RAMOS, 2004).

Em janeiro de 1988 a moratória foi oficialmente suspensa com o pagamento dos juros vencidos como parte de um acordo provisório para retomar as amortizações. No final de junho de 1988 foi concluído um acordo para a dívida externa, selando o retorno do Brasil ao formato convencional de renegociação, porém com um aporte modesto de recursos. Isto só foi possível mediante a adesão – quase compulsória – do país ao Plano

Brady³⁴. O resultado dessa política – chamada por Bresser-Pereira (1996) de plano, conforme o Quadro III na página seguinte – não foi muito diferente das demais: crescimento econômico quase nulo e a continuação das taxas elevadas de inflação. Fiel à lógica do governo, foi lançado mais um pacote com aspectos heterodoxos, antecipado, em grande medida, pelos agentes econômicos (MOURA, 1990:53).

O segundo momento, 1988-89, relacionado a passagem de Maílson da Nóbrega pelo Ministério da Fazenda, foi marcado pela rejeição da possibilidade de um novo choque heterodoxo. O chamado Plano Verão³⁵, apresentado em 15 de janeiro de 1989. Trata-se da última tentativa de estabilização do governo Sarney e seu anúncio foi motivado pela alta nos preços de 70,28% no início de 1989. Mais uma vez ocorre o congelamento de preços, aluguéis e salários, mas por tempo indeterminado. Uma nova reforma monetária é feita com a criação do cruzado novo, substituindo o cruzado com o corte de três zeros. É realizada uma reforma bancária em setembro 1988 que abre caminho para a entrada de grande número de bancos médios e pequenos, sobretudo nacionais. Além disso, foram criadas condições para a maior lucratividade que os bancos já haviam tido em sua história, resultado da combinação de restrição de crédito, elevadas taxas de juros e facilidades de aplicações financeiras a curto prazo. Com o fracasso destas medidas, a aceleração inflacionária foi a mais rápida do período da crise monetária (MOURA, 1990; MODIANO, 1992; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

A ausência de um horizonte de longo prazo e o *stop and go* do crescimento econômico ao longo dos anos 80, acabam ditando o comportamento empresarial defensivo em relação às margens de lucro e às decisões de investimento e endividamento. Soma-se a isto o constante clima de crise que a economia brasileira viveu nos anos 80 até a primeira metade dos anos 90 (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

No final de 1989, a inflação chegou ao impressionante índice de 1782,9%. O elemento político influencia novamente a condução da economia, na medida que as eleições presidenciais de novembro – a serem tratadas no item 2.4 – e a perspectiva de um novo governo – distante da composição de forças políticas (PMDB-PFL) até então vigente – em

³⁴ O Plano Brady visava um desconto da dívida para os países em desenvolvimento – respeitando o que cada país poderia pagar – e a redução da dívida junto aos bancos privados através da recompra direta dos títulos pelo país devedor. Foi estruturado para privilegiar as forças do mercado internacional. Esta engenharia adotada pelo Brasil protegia a capacidade de pagamento do país contra mudanças bruscas no cenário econômico mundial, em particular no mercado financeiro internacional. Dessa forma, o Plano respeitava a regra básica do investidor, de que quanto maior for a diversidade do *portfolio*, menor será o risco do investimento (ALMEIDA, 1999).

³⁵ O Congresso não aprova o Plano Verão na íntegra porque ele pretendia reduzir os salários reais, o que não é visto com bons olhos pelos movimentos populares e pelas camadas médias que pressionam os deputados e senadores. A eficácia da atuação popular pode ser explicada pela fragilidade material do Estado e pela fraca articulação de sua base de sustentação social (SALLUM JUNIOR, 2003).

março do ano seguinte, inibiram medidas mais amplas, particularmente as que dependiam de aprovação do Congresso. A solução do governo para controlar a situação até o final do mandato de Sarney foi o estabelecimento de um acordo com empresários e banqueiros com o intuito de conduzir a economia até a posse do novo presidente. A sucessão presidencial de 1989 foi marcada pela fragilidade das relações entre o presidente e os partidos (MENEGUELLO, 1998).

Quadro III – Novas tentativas de estabilização macroeconômica

Plano	Período	Conjuntura	Medidas	Resultados
Bresser	junho-dezembro/1987	<ul style="list-style-type: none"> • inflação alta; • desequilíbrio das contas públicas; • Moratória de 1987. 	<ul style="list-style-type: none"> • ajuste fiscal; • controle monetário; • congelamento de preços por 90 dias, seguido de uma fase de flexibilidade e, depois, preços livres; • taxa de câmbio reajustada em 9,5%, seguindo-se ao sistema de minidesvalorizações (âncora nominal). 	<ul style="list-style-type: none"> • ajuste fiscal não realizado; • inflação alta, porém estável.
Arroz com Feijão	janeiro-dezembro/1988	<ul style="list-style-type: none"> • inflação alta; • crise fiscal; • Plano Brady. 	<ul style="list-style-type: none"> • ortodoxo; • pol. fiscal e monetária convencionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • inflação inercial alta e em aceleração; • ajuste fiscal não realizado.
Verão	janeiro-junho/1989	<ul style="list-style-type: none"> • inflação alta; • crise fiscal; • esgota capacidade do governo de elaborar e executar políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • congelamento de preços; • reforma monetária (cruzado novo); • taxa de juros altas. 	<ul style="list-style-type: none"> • hiperinflação em junho (inflação acima de 50% ao mês); • ajuste fiscal não realizado.

Fonte: Modiano (1992), Moura (1990) e Bresser-Pereira (1996).

Fabio Giambiagi & Ana Cláudia Além (1999) destacam aqui a combinação de diversos fatores: o impacto da crise externa; a falta de empenho das autoridades em combater o déficit público; a fragilidade política do governo; e os efeitos da nova Constituição. Gerou-se uma significativa deterioração da situação fiscal entre 1984 e 1989, tendo o déficit operacional passado de uma média de 3,2% do PIB em 1983/84, para uma média de 5,9% do PIB em 1988-1989. Belluzzo & Almeida (2002:150) consideram que, à exceção do Plano Cruzado, os outros planos nos anos 80 limitaram-se ao reconhecimento de que a unidade das funções da moeda haviam sido quebradas, sem, contudo, conseguirem restaurá-la.

2.3. A Assembléia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988

Nas eleições parlamentares de 1986 – influenciadas pela manipulação dos instrumentos de política econômica por meio de “remendos” no Plano Cruzado – são eleitos os parlamentares que compuseram a Assembléia Nacional Constituinte (doravante ANC) instalada em fevereiro de 1987 e que tinha na coalizão de governo (PMDB-PFL) as maiores bancadas³⁶. No período compreendido entre o início da Nova República e a promulgação da nova Constituição – março de 1985 à outubro de 1988 – o sistema político funcionou de acordo com as regras da Constituição de 1967 e de emendas posteriores outorgadas pelos presidentes militares, como destaca Amorim Neto (2000). Durante a recuperação democrática, como é chamada esta época por Santos (1998), surgem novos agentes como o sindicalismo, os movimentos rurais, associações de interesses empresariais e intensifica-se a participação político-eleitoral.

A instalação da ANC exacerbou os problemas oriundos da fluidez institucional, como menciona Abranches (1988:09), reacendendo os conflitos entre Legislativo e Executivo, os quais ocorrem sem limites definidos e na ausência de mecanismos institucionalizados e legítimos de mediação até a promulgação da nova Constituição. O autor lembra que soluções estáveis para a crise econômico-social não dependem apenas de medidas macroeconômicas, pois requerem, simultaneamente, uma reforma organizacional do Estado que estabeleça nexos mais firmes com a sociedade.

Com as eleições parlamentares de 1986, instalou-se a Assembléia Nacional Constituinte, com esta a Constituição, que as elites se empenham em desonrar. Nada de sacro existe em obra humana, mas somente maliciosos desdenham a própria prole. Grupos de interesse, marchas, passeatas, petições abaixo-assinados, comícios-relâmpagos, paralisações de advertência, tudo que ficara submerso apresentou-se durante a Constituinte (SANTOS, 1998:116).

Diante dos caminhos tomados ao longo dos trabalhos da ANC, principalmente em relação à duração do mandato de Sarney, formou-se um grupo extrapartidário, o Centrão³⁷, com o objetivo de lutar contra o que foi rotulado de tendências esquerdistas (SOUZA,

³⁶ Ao comparar a distribuição dos deputados por partido em 1986 e 1987 percebe-se uma certa polarização indicada por Lima Junior (1993:58), uma vez que a bancada do PMDB e PFL somam 77,7% em 1987, com crescimento de cerca de 8% em relação ao ano anterior.

³⁷ Centrão contava com 152 parlamentares do PFL, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL. Este grupo foi também consequência das derrotas sofridas pelo PFL nessa fase da ANC.

2001:540). O Centrão quebrou a frágil coalizão formada pela Aliança Democrática³⁸ e, conseqüentemente, aumentou o número de atores no processo decisório. Apesar do Legislativo ter sido fortalecido a partir da Nova Carta, Pessanha (2002:171) destaca que a iniciativa exclusiva da Presidência foi mantida na maioria dos assuntos importantes, principalmente aqueles relacionados a área econômica, além da manutenção da proibição de emendas tendentes à alteração da despesa prevista.

A engenharia constitucional brasileira foi marcada (...) não por preocupações com resultados ou em construir um consenso social sobre o que deveria ser atingido pela descentralização e pelo novo federalismo. (...) o processo constituinte não se caracterizou pela ruptura com os partícipes do antigo regime, mas sim pela aceitação de novos e velhos atores, visando à legitimação da nova ordem democrática e assegurar a continuidade da mesma. Essas características ampliaram o número de atores do processo decisório, fragmentando o poder, sem desintegrar, contudo, as velhas coalizões políticas (SOUZA, 2001:548).

Uma variável característica da transição política brasileira assinalada por Kinzo (1990:115), que teve impacto no sistema partidário, foi a vigência de um ano e sete meses de trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. O quadro partidário da Nova República é marcado por uma acentuada indefinição, ainda segundo Kinzo, em que dissidências partidárias logo se transformam em novos partidos, além do livre trânsito de parlamentares de uma sigla para outra. Souza (2001:541) lembra que a engenharia político-partidária que vigora até hoje estava apenas em construção nesse momento. O maior partido no Congresso, o PMDB, passou por várias crises de identidade ao longo do processo constituinte e também relacionados a instabilidade macroeconômica do país o que agravou os problemas de dissensão interna. A partir desta indefinição, um grupo de 48 parlamentares identificados com a centro-esquerda, descontentes com o papel do partido durante o governo Sarney, resolve sair do partido e criar o Partido da Social Democracia Brasileira (KINZO, 1990; ROMA, 2002). Meneguello (1998:104) destaca que a formação do PSDB modificou a força parlamentar original da Aliança Democrática diante dos partidos representativos³⁹, porém não alterou sua predominância, mantendo mais da metade das cadeiras do Congresso.

³⁸ Meneguello (1998:92) considera que a coalizão PMDB-PFL é mantida durante o governo Sarney, no que diz respeito à composição das equipes de governo.

³⁹ Os partidos considerados representativos na composição do Congresso nesse momento são o PMDB, PFL e o próprio PSDB.

O presidencialismo, instituído a partir da promulgação da Nova Carta, não apresenta grandes novidades, uma vez que concedia amplos poderes ao chefe do Executivo, inclusive o de governar por meio do mecanismo constitucional da Medida Provisória (substituta do Decreto-Lei), o qual era praticamente isento dos entraves representados pelo Legislativo (PESSANHA, 2002). Municiado deste poder, ou, de acordo com O'Donnell (1991), desta ampla delegação, o presidente lança mão de vários pacotes econômicos. A vitória do presidencialismo na ANC foi assegurada por uma estranha coalizão que incluiu, de acordo com Souza & Lamounier (1990:94), a extrema esquerda, associações empresariais, políticos clientelistas e os militares. Seguiram-se quatro decisões correlatas: (1) manutenção do sistema eleitoral baseado na representação proporcional; (2) nenhuma medida que evitasse a proliferação de partidos foi aprovada; (3) a representação desproporcional dos estados menores na composição da Câmara dos Deputados foi mantida; (4) os legisladores concederam às Forças Armadas amplo mandato para a manutenção da ordem interna, e, conseqüentemente, o direito de desempenhar um papel tutelar sobre o regime civil.

A Carta de 88, embora tenha sido elaborada em um momento de liberalização no plano internacional manteve a velha articulação entre o Estado e o mercado (SALLUM JUNIOR, 2003), o que gerou dificuldades quando as medidas liberalizantes começaram a ser implementadas⁴⁰. Para a realização das futuras reformas seriam necessárias várias emendas constitucionais, as quais geraram um intenso debate nos meios políticos. Por ter sido elaborada em um momento de forte transição, a Constituição apresenta um caráter híbrido no qual despontam características do novo e do velho, já que, durante o processo constituinte não foi possível chegar a um consenso em vários pontos e a resolução destes foi adiada para a reforma constitucional de 1993. Além disto, Pessanha (2002:180) afirma que nas últimas décadas as normas reguladoras da vida social e política do país são fruto de legislação emergencial (Decretos-Lei e Medidas Provisórias) resultando em um quadro de produção legal cuja principal característica é a participação quase nula do Legislativo. É por meio de Decretos-Lei, substituídos pelas Medidas Provisórias – previstas no artigo 62 da nova Constituição – que a maioria das decisões de política econômica foram implementadas; situação que pouco se altera com as mudanças de governo e das legislaturas (AMORIM NETO, 2000).

⁴⁰ Organizou-se no país, no plano político-jurídico, um Estado e sua relação com seus cidadãos, típico de bem-estar social. Enquanto isso, na área econômica, processava-se o início das práticas neoliberais, seja mediante o início da desestatização, seja mediante as políticas macroeconômicas (SOUZA, 2003).

Em relação às eleições presidenciais – tema da próxima seção – a nova Constituição prevê o sistema de dois turnos⁴¹, o que influencia o padrão de coalizão de partidos em uma determinada eleição, como observa Nicolau (2004:34).

2.4. As eleições presidenciais de 1989

A eleição de 1989 acontece em um contexto de forte rejeição ao governo Sarney; o que pode ser atribuído ao fracasso do Plano Cruzado e das outras tentativas de estabilização posteriores. O PMDB também sofre as conseqüências tanto com a perda de popularidade, quanto com a divisão interna do partido. Soma-se a isto o resultado das eleições municipais de 1988 que demonstrava o enorme desgaste do governo e anunciava que as eleições do ano seguinte não seriam fáceis para o PMDB⁴² e seus aliados. Esta era a primeira eleição desde 1974 que o PMDB não saía vitorioso das urnas (CARREIRÃO, 2002).

Giambiagi & Além (1999:282) ao tratarem do ciclo político, citam dois exemplos clássicos de ciclos políticos invertidos. Estes ocorreram nos governos de Jimmy Carter nos Estados Unidos nos anos 70 e de Mitterrand na França nos anos 80. Em ambos, os governos, ao invés do *stop and go* do ciclo tradicional, começaram com uma fase de *go* e chegaram ao período eleitoral na fase de *stop*, proporcionando a vitória aos candidatos da oposição. Apesar de ser pouco comum em países desenvolvidos, esse fenômeno pode ser observado com maior frequência nos países em desenvolvimento, principalmente nas experiências de redemocratização da América Latina. Borsani (2003) compara os casos de Brasil e Argentina partindo da implementação do Plano Cruzado e Austral, respectivamente. A implementação de ambos se deu por meio de decretos presidenciais e obtiveram sucesso inicialmente, uma vez que quebrou o processo inflacionário precedente e aumentou a aprovação popular do governo. Contudo, os desequilíbrios contidos nestes planos tiveram suas correções adiadas por motivos eleitoreiros⁴³, o que resultou em uma nova explosão inflacionária e em outras malogradas tentativas de estabilização até as eleições presidenciais.

⁴¹ Um fator decisivo na disputa em dois turnos, na visão de Nicolau (2004), é a posição ideológica e o grau de rejeição dos candidatos que passaram para o segundo turno.

⁴² A partir de 1988, o PMDB passa a perder filiados: 126 deputados no decorrer dos anos de 1988, 1989 e 1990, o que equivale a perda de 48% da bancada de 1987 (LIMA JUNIOR, 1993:71).

⁴³ Em ambos os países, as eleições legislativas que ocorreram após a implementação dos respectivos planos outorgaram a maioria ao partido do presidente.

A dificuldade de compatibilizar os objetivos expansionistas e o controle da inflação aumentou as tensões dentro das equipes de governo entre aqueles que reclamavam a introdução de correções e aqueles que preferiam adiá-las, evidenciando-se a pressão eleitoral sobre os atores políticos. Isso foi especialmente claro no caso brasileiro (BORSANI, 2003:43).

No Brasil, o cenário eleitoral de 1989 apresentava uma grande semelhança com os casos descritos de ciclo político invertido. O governo tem seu início marcado pelo empenho da população e dos aliados políticos em colaborar com o sucesso do Plano Cruzado. Aproveitando dos bons resultados da economia, a coalizão PMDB-PFL sai vitoriosa das eleições para ANC de 1986. A partir de meados de 1988 – apontado como momento crítico por Ames (2003:219) – a situação começa a se alterar em virtude da seqüência de pacotes econômicos mal-sucedidos e do enfraquecimento da Aliança Democrática, implicando na vitória de um candidato da oposição.

Lamounier (1990) aponta a formação de um impasse a partir do fracasso do Cruzado e do irreversível enfraquecimento da Presidência de Sarney. Ainda durante os trabalhos da Constituinte, utilizando os recursos de pressão do Executivo, Sarney consegue o número de votos necessários para que o Congresso confirmasse um mandato de cinco anos e impedisse a implantação de um regime parlamentarista. O resultado prático desta vitória foi o prolongamento da curva descendente de um governo que, desde do começo, sofreu de um déficit de legitimidade.

Essa vitória (...) apenas prolongou a curva de declínio de seu governo e, por via de consequência, a redução da capacidade decisória do sistema político, considerado globalmente. Ao final de 1989, com o país à beira da hiperinflação, essa capacidade encontrava-se no nível talvez mais baixo de toda a história republicana brasileira, a ponto de literalmente todos os 22 candidatos à Presidência da República se proclamarem de alguma forma em oposição ao governo Sarney (LAMOUNIER, 1990:23).

As análises dessa eleição, em sua grande maioria, ressaltam o alinhamento ideológico do eleitorado brasileiro. Entretanto, Baker (2002:81) salienta que a divisão ideológica apontada pelos analistas não diz respeito à oposição econômica estatistas *versus* liberais. Lima Junior (1993:59) chama a atenção para o fato da eleição em dois turnos conduzir a essa situação de bipolaridade eleitoral.

A hipótese sobre o comportamento ideológico estabelece relação positiva entre modernização e voto ideológico. Do ponto de vista macro, ela foi verificada em duas eleições consecutivas (1988 e 1989). Isto não implica – uma vez que estamos no plano de análise agregado – que, individualmente os eleitores sejam de esquerda ou de direita. Indica apenas que uns respondem positivamente ao apelo de partidos de direita e outros de esquerda, fato perfeitamente compatível com a tendência já apontada de baixa institucionalidade e do baixo grau de identificação partidária (LIMA JUNIOR, 1993:63).

No final dos anos 80, em meio a um novo processo político-eleitoral, acontece um crescente questionamento do Estado intervencionista, que passa a ser encarado como um obstáculo à implementação de uma política bem-sucedida de recuperação econômica do país. Aliás, a questão básica a partir do advento da Nova República deixa de ser o desenvolvimento e passa aos temas da inflação e a estabilização da economia.

A visão alternativa, neoliberal, conseguiu recrutar cada vez mais adeptos nos meios político e empresarial. Diniz (1991:371) aponta o empresariado, principalmente a fração industrial, como um dos maiores responsáveis pela difusão desta proposta. O ideário neoliberal encontrou em Fernando Collor de Mello seu maior porta-voz nas eleições de 1989, tendo sua vitória representado – além do descontentamento de grande parte da população com as altas taxas de inflação que se arrastavam por toda década – a adesão do país as pressões externas por mudanças na condução da política econômica e por reformas liberalizantes, conforme será visto no próximo capítulo.

Após os sucessivos fracassos do governo Sarney na área econômica e o grande valor simbólico atribuído a primeira eleição direta para presidente em 29 anos, foi recebida com grande expectativa a vitória de Fernando Collor de Mello – motivada por um discurso “inovador” (liberal) e de moralização da política nacional. Sallum Junior (2003:42) considera a vitória do candidato do PRN como um marco divisório entre dois momentos da transição política: o período em que predominou a democratização política (Nova República) e o que teve como impulso básico a liberalização econômica (eleição de Collor). Neste sentido, as eleições de 1989 ratificam o fracasso da elite política em converter a Nova República numa forma estável de domínio político, dado que os candidatos do PMDB e do PFL recebem menos de 5% dos votos (SALLUM JUNIOR, 2003).

CAPITULO 3 – A ONDA NEOLIBERAL CHEGA AO BRASIL: COLLOR, ITAMAR E O SUCESSO DO PLANO REAL NAS URNAS EM 1994

3.1. A apresentação da agenda neoliberal no Brasil

A primeira eleição presidencial direta após 29 anos representou um ponto de inflexão na recente história brasileira. Não apenas do ponto de vista da consolidação democrática, mas também na inserção do país em um ideário de grande importância em vários países de capitalismo avançado⁴⁴ desde o final da década de 70: o neoliberalismo. A agenda neoliberal é proposta no Brasil por Fernando Collor de Mello, presidente eleito em uma conjuntura econômica marcada pela sucessão de planos de estabilização mal-sucedidos e no vácuo político deixado pela crise⁴⁵ relacionada ao processo constituinte e ao fracasso do Cruzado. Foi eleito sem o apoio de qualquer força política importante, a partir de um discurso direcionado às massas e do apoio do empresariado nacional⁴⁶ (DINIZ & BOSCHI, 2004:128). A vitória sobre o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, é atribuída a habilidade de Collor em atingir grande parte da população com uma postura de indignação e de moralismo, em um momento no qual os partidos e as classes sociais estavam desorganizadas (BRESSER-PEREIRA, 2003:273).

A dominância do liberalismo econômico nas duas últimas décadas é resultado de um duplo processo representado, de um lado, pela preponderância das análises generalizadoras, indiferentes à diversidade dos caminhos para o desenvolvimento. Por outro lado, por um receituário universal, cuja característica é privilegiar o ponto de chegada prescrito, ou seja, a **liberalização econômica com democracia política** (SOLA, 1995).

A percepção de que as idéias liberais no campo econômico eram consensuais levou Williamson (1990:43) a mencionar em uma conferência no final dos anos 80 um conjunto de

⁴⁴ No final da década de 70, Thatcher assume o governo inglês e Reagan o dos Estados Unidos. Ambos surgiram como grandes propagandistas do neoliberalismo recente.

⁴⁵ Crise essa relacionada à base aliada do governo Sarney que se encontrava fragilizada com dissidências internas no PMDB e o posterior surgimento do PSDB. Este foi também o momento em que parte da base se distancia do presidente.

⁴⁶ A afinidade do empresariado nacional com o neoliberalismo fica clara com a publicação de um documento pela FIESP em 1990, intitulado 'Livre para crescer. Proposta para um Brasil moderno'. Nele a principal entidade de classe do empresariado industrial brasileiro demonstra a concordância com os postulados liberais (DINIZ & BOSCHI, 2004:129).

medidas que ficou conhecido como o Consenso de Washington⁴⁷. As idéias apresentadas pelo autor expressariam, em linhas gerais, o consenso entre os organismos multilaterais e o governo norte-americano acerca do curso de ação mais apropriado para a política macroeconômica que deveria ser adotado pelos países em desenvolvimento (GIAMBIAGI & MOREIRA, 2000:173). O conjunto de recomendações ou reformas foi apresentado pelo autor na forma de uma taxionomia⁴⁸:

- Disciplina fiscal: caracterizada por um expressivo superávit primário e por déficits operacionais de aproximadamente 2% do PIB;
- Priorização dos gastos públicos: redirecionando os gastos para os setores com maior retorno econômico e/ou com potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saúde, educação e infra-estrutura;
- Reforma fiscal: objetiva o aumento da base tributária mediante a melhoria do controle fiscalizatório;
- Liberalização do financiamento: defesa da determinação da taxa de juros pelo mercado buscando o fim dos juros privilegiados e visando à obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada;
- Unificação da taxa de câmbio em um nível suficientemente competitivo para induzir o crescimento rápido das exportações não-tradicionais, de tal forma que a competitividade dos exportadores fosse mantida no futuro;
- Liberalização comercial: através da substituição de restrições quantitativas por tarifas de importação, que deveriam permanecer em um patamar que não ultrapassasse 20%;
- Eliminação de barreiras ao investimento externo direto (IED), permitindo às empresas de capital nacional ou estrangeiro competir em pé de igualdade;
- Privatização das empresas estatais;
- Desregulamentação: extinção de regulamentações que impeçam a entrada de novas empresas ou restrinjam a competição;
- Garantia do direito de propriedade através da melhoria do sistema judiciário.

⁴⁷ Williamson apresenta o Consenso de Washington na conferência *‘Latin American Adjustment: How much has happened?’* em novembro de 1989, organizada pelo Institute for International Economics de Washington. Um ano depois, essas idéias são sintetizadas no *paper ‘What Washington means by policy reform’*.

⁴⁸ Essa taxionomia foi comparada pelo autor a lista de reformas apresentada por Stanley Fischer. Além de grande parte dos pontos coincidirem, Fischer acrescenta outros três pontos considerados importantes por Williamson: agricultura; intervenção direcionada para o auxílio dos pobres; e a reforma administrativa das empresas estatais, incluindo um aperto das coerções orçamentárias (WILLIAMSON, 1992).

Esses pontos foram sintetizados pelo autor em outra oportunidade por meio de três pontos principais: “prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa” (WILLIAMSON, 1992:45). Grande parte desta agenda iniciou sua trajetória no Brasil a partir da eleição de 1989. As “reformas políticas” haviam ocorrido ao longo dos anos 80 em alguns países, como Bolívia, Chile e México, enquanto nos casos do Brasil, Argentina, Peru, Colômbia e Venezuela esta onda reformista chegou um pouco mais tarde, na virada da década de 80.

Uma nova onda de reformas políticas surgiu no final da década, seguindo o sucesso eleitoral de candidatos de antiga reputação populista: Carlos Andrés Peres na Venezuela e Carlos Menem na Argentina. O processo se estendeu até a virada da década no Brasil, Peru e Colômbia (...). A reforma política tornou-se uma nova sabedoria convencional (WILLIAMSON, 1992:47).

No caso do Brasil, o processo eleitoral foi determinante para a proposição da agenda neoliberal. Sua questão central está relacionada à menor presença do Estado na economia e, por consequência, às privatizações. Estas já vinham ocorrendo desde o governo Sarney em um ambiente predominantemente antiestatista por parte dos segmentos empresariais mais influentes⁴⁹. No entanto, há uma diferença importante, entre os governos de Sarney, Collor e Itamar no que diz respeito às privatizações (VELASCO JUNIOR, 1997:08): em Sarney, possuem como particularidade o fato de que podiam ser caracterizadas como uma produção de política pública não constante da agenda. Em Collor, as privatizações certamente faziam parte da agenda pública, mas não existia na sociedade brasileira, e entre as suas elites, um consenso sobre os benefícios, ou a inevitabilidade, das reformas orientadas para o mercado. No período Itamar, as privatizações seguiram o curso traçado durante o governo Collor, apesar do novo presidente não ser visto como um entusiasta do neoliberalismo e ter assumido o governo sob um clima de forte desconfiança em relação ao governo. Isto ocorreu porque a coalizão que o sustentava no Congresso contava com defensores destas e de outras medidas identificadas com o receituário neoliberal (principalmente, PSDB e PFL).

As privatizações e as demais reformas neoliberais têm como principal meta reduzir a atuação do Estado na economia e, ao mesmo tempo, ampliar a ação das forças do livre mercado. A estratégia neoliberal é genérica e se traduz em toda parte pelo recurso aos

⁴⁹ O relatório da Subcomissão da Ordem Econômica, encarregada de produzir o texto preliminar da Constituição de 1988, demonstrava a convergência com as propostas das cúpulas empresariais. Lembrando que a reação antiestatista do empresariado pode ser percebida ainda nos anos 70 durante o governo Geisel (VELASCO JUNIOR, 1997).

mesmos meios, assim como na identificação de causas semelhantes para diferentes situações de crise. Apesar da adesão a este receituário variar de acordo com o país em questão – sua história, suas instituições, o comportamento dos atores, etc. – as conseqüências verificadas apresentam vários pontos em comum (CHANG, 2004:126). Tal fato pode ser certificado a partir do cenário político-econômico dos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique – traçados neste e nos próximos capítulos – quando comparado ao neoliberalismo na França:

Mais ou menos déficit orçamentário, intervenção do Estado, desigualdades aceitáveis etc., tal é a regra do mercado político onde essas escolhas devem acarretar a obtenção de mais ou menos votos nas eleições. Ora, o neoliberalismo não se presta a um tal jogo mas somente a seu simulacro, na medida em que os princípios que ele promove não permitem estabilizar o próprio jogo. (...). Ele está prenhe de uma contradição intrínseca: com ele, na verdade, não é de mais ou de menos Estado que se trata, mas de uma reestruturação em profundidade das formas do poder público, da qual no entanto ele não fornece simultaneamente as chaves. Em resumo, ele põe de maneira aguda um problema que não tem meios para resolver (THÉRET, 1994:62).

Sola (1993:243) aponta a “reiteração de uma dinâmica perversa” como uma das principais razões para que, ao contrário de outros países latino-americanos, as reformas neoliberais permanecessem incompletas no Brasil no início da década de 90. Esta dinâmica é função da necessidade de implementar as reformas de uma maneira estratégica, coerente e acordada, devendo, para tanto, satisfazer a um triplo requisito:

1. coerência macroeconômica com os objetivos prioritários para a solução da crise fiscal do Estado e para a inserção do país na nova ordem internacional;
2. condições de governabilidade, permitindo aos governantes reunir os recursos de poder necessários para garantir o consentimento das forças sociais afetadas, o que pressupõe a montagem de uma coalizão de governo estável o bastante para dar início e continuidade às reformas;
3. compatibilidade com o marco legal que preside a Nova República, ou seja, a Constituição de 1988.

Este triplo requisito só viria a ser atendido a partir da estabilização econômica, ou seja, do sucesso do Plano Real e, na seqüência, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto isso, na ausência de uma estratégia capaz de atender a tais

condições, a crise fiscal do Estado agravava o processo de erosão dos recursos reais e políticos à disposição do governo, cuja capacidade de iniciar reformas se encontra concentrada no Executivo (SOLA, 1993:244). Tal desgaste, por sua vez, impede o governo de assumir a função, incontornável, de propor e conduzir a reforma dos esquemas de financiamento e de gastos do Estado.

A fase do capitalismo brasileiro desorganizado, nos termos de Lash & Urry (1987), se iniciou em meados da década de 1990, ocasião em que o modelo econômico baseado no ativismo estatal passava pela reorganização causada pela crescente presença das forças do mercado internacional. O Estado iniciava também uma reestruturação interna e em suas relações com a sociedade, uma vez que não possuía mais apoio da maioria dos atores políticos relevantes, nem gozava de financiamento (externo ou interno) para permanecer como ator central no desenvolvimento social e econômico do país. O passo decisivo em direção a consolidação do capitalismo desorganizado ocorre com a chegada de um político neoliberal à Presidência que, apesar de não contar com uma coalizão de governo bem articulada, conseguiu implementar as primeiras reformas liberalizantes no país. Para tanto, contou com os amplos poderes delegados pelo povo através do voto à figura do presidente da República.

3.2. O governo Collor (1990-1992): da primeira eleição direta para presidente ao primeiro *impeachment*

Do ponto de vista político, a vitória de Collor sobre os principais partidos, combinada com o declínio do PMDB, trouxe sérias conseqüências para o sistema partidário, pois a troca de partidos por parte dos legisladores acelerou-se de maneira impressionante. As eleições legislativas de 1990 apresentaram o índice de volatilidade eleitoral⁵⁰ mais elevado desde a redemocratização e a entrada de 21 partidos para o Congresso; conseqüentemente a fragmentação partidária aumentou, chegando ao seu ponto máximo⁵¹ (NICOLAU, 2004: 80 e 107). O aumento da fragmentação⁵² obedeceu a um fenômeno de dupla face: por um lado, os grandes partidos (PMDB e PFL) tiveram suas bancadas reduzidas; por outro, a maior representação de pequenos partidos não se refletiu na Câmara como um todo por não serem

⁵⁰ O índice de volatilidade referente às cadeiras no Congresso alcançou o impressionante resultado de 32,1 no período 1986-1990 (NICOLAU, 2004:107).

⁵¹ Número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados em 1990 chegou a 8,69, contra 2,83 em 1986 e 8,16 em 1994 (NICOLAU, 2004:106).

⁵² Lima Júnior (1993:144) adverte que esse aumento aconteceu nas bancadas estaduais, mas não tanto na Câmara como um todo.

partidos efetivamente nacionais. (LIMA JUNIOR, 1993:144). Complementando este quadro, a reorganização das forças eleitorais seguiu novas polarizações, nas quais as relações Estado/mercado ganharam espaço (SALLUM JUNIOR, 2003:42).

O início da década de 90 no Brasil apontava para uma economia em transição, cujo cenário externo é marcado por transformações tecnológicas e um fluxo cada vez mais intenso de capitais, ainda que as dificuldades associadas a um ambiente macroeconômico interno instável não permitissem à plena participação do país em qualquer desses movimentos. Além disto, as equipes econômicas eram constantemente cobradas pela estabilidade alcançada por outras economias em desenvolvimento, o que leva a crer que esse caminho contava com o apoio da maioria dos agentes externos, isto é, pela realização das reformas orientadas para o mercado. Internamente, a nova Constituição acrescentou características fiscais e sociais a um ambiente econômico já complicado (BAUMANN, 2000:18).

Desta maneira, o país começava a “década das reformas”, em meio a uma crise política e tentativas mal-sucedidas de estabilização da economia. Embora algumas iniciativas, como a liberalização comercial e as privatizações, tenham começado no final dos anos 80, as etapas mais significativas foram cumpridas a partir de 1990 com o governo Collor (BAUMANN, 2000:22). Vale destacar que a formação da agenda de reformas no Brasil seguiu um *timing* específico, uma vez que foi sobredeterminada pelo processo de redemocratização e aconteceu antes do processo de ajuste e estabilização econômica (MELO, 2002:47).

Não obstante o liberalismo econômico só ter se tornado politicamente preponderante no Brasil a partir dos anos 90, esta ascensão começou a ser socialmente construída ainda na segunda metade da década de 80. Neste sentido, as eleições presidenciais são um marco divisório entre o período em que a democratização dominou os debates e um segundo momento no qual a liberalização econômica torna-se o principal assunto em pauta (SALLUM JUNIOR, 2003:42). As reformas recomendadas pelas agências multilaterais – enumeradas no item anterior – têm seu peso nas decisões referentes à política econômica aumentado na razão direta da dependência em que o país se encontrava das fontes de financiamento internacional (SOLA, 1993). Por este motivo, as políticas liberalizantes são a marca da década de 90 no Brasil.

O governo Collor, desde o início, foi marcado por um perfil centralizado e não-partidário, no qual os poderes Legislativo e Executivo se distanciaram, definindo seu funcionamento regular à base do dispositivo constitucional da Medida Provisória (AMES, 2003:209). Entre as reformas empreendidas estão as alterações na organização do Executivo através da forte centralização de funções e responsabilidades, expressa na redução do número

de ministérios⁵³. O destaque foi para a concentração das pastas vinculadas diretamente à política econômica, resultando na criação de uma grande pasta – o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – onde estavam reunidas as atribuições da equipe econômica durante esse período (MENEGUELLO, 1998:112).

Quadro IV – Equipes econômicas do governo Collor

Período	Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento	Filiação partidária	Presidente do Banco Central
1990	Zélia Cardoso de Mello	-	Ibrahim Éris
1991	Zélia Cardoso de Mello	-	Ibrahim Éris/ Francisco Gros
	Marcílio Marques Moreira	-	Francisco Gros
1992	Marcílio Marques Moreira	-	Francisco Gros

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central e Meneguello (1998).

Meneguello (1998:109) ao analisar o governo Collor, observa que a baixa correlação entre os membros da equipe de governo e os partidos que apoiavam o presidente – a coalizão de direita formada no segundo turno das eleições (PFL, PDS e PRN) – acaba por não converter esse apoio eleitoral em uma coalizão de governo. Desta forma, em meio à crise política de 1992, o PFL comandou as negociações que resultaram no apoio do PTB, PL e PDC, além dos já governistas PDS e PRN. Mesmo assim, Collor pôde contar com um apoio na Câmara (em termos nominais) que oscilou entre 50,3% em 1990 e 43,7% em 1992, sendo 1991 o ano em que o governo alcançou menor apoio, apenas 29,6% (AMORIM NETO, 2006:123).

A limitada relação entre o governo e os partidos também pode ser comprovada através da composição dos ministérios e do recorrente uso de medidas provisórias. De acordo com os critérios adotados por Amorim Neto (2006:125), Collor constituiu quatro gabinetes⁵⁴ e apenas no último a filiação partidária dos ministros alcançou 50%; nos outros três anteriores esta taxa foi de 40% dos ocupantes das pastas filiados a algum partido da coalizão de governo. Com poucas alterações, a equipe formada no início do governo foi mantida até dezembro de 1991 e traduziu, em linhas gerais, o distanciamento presidencial ante o Legislativo. Esse posicionamento foi mantido até meados de 1992, quando o presidente se viu mergulhado em denúncias de corrupção e foi buscar maior apoio do Congresso.

⁵³ O organograma do Executivo foi reduzido de 15 pastas do governo Sarney para 9 pastas durante o período Collor (MENEGUELLO, 1998).

⁵⁴ Amorim Neto (2006) considera quatro gabinetes durante o governo Collor de acordo com os seguintes períodos e partidos representados nos gabinetes: (03/90-10/90): PMDB-PFL-PRN; (10/90-01/92): PFL-PDS-PRN; (01/92-04/92): PFL-PDS; (04/92-10/92): PFL-PDS-PSDB-PTB-PL.

No que tange a gestão macroeconômica, prevaleceu o estilo “decisionista” (característico de uma democracia delegativa) posto em prática por meio de uma a escalada de pacotes econômicos de emergência onde sobressaiu a capacidade dos membros do governo em surpreender a economia e a sociedade (O’DONNELL, 1991; SOLA 1993). Belluzzo & Almeida (2002) afirmam que não havia dúvidas de que seriam tomadas medidas radicais pelo novo governo, tendo em vista o fracasso dos planos anteriores ancorados no congelamento de preços. Por outro lado, a sucessão de planos na linha ortodoxa no início dos anos 80 também não alcançaram êxito duradouro.

Quadro V – Planos econômicos do governo Collor

Plano	Período	Conjuntura	Principais medidas	Resultados
Collor I	março-abril/1990	<ul style="list-style-type: none"> • fracasso dos choques heterodoxos; • inflação alta; • crise fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • reforma monetária (cruzeiro); • reforma administrativa; • rígido ajuste fiscal; • combate à inflação: cancelamento de grande parte da dívida interna e moratória doméstica radical; • taxa de câmbio flutuante; • congelamento de preços. 	<ul style="list-style-type: none"> • fracasso do plano após 90 dias com volta da inflação e recessão; • melhora da situação fiscal, consequência do cancelamento da dívida; • Redução de oferta monetária p/ setor empresarial: desorganização da produção.
Collor II	janeiro-abril/1991	<ul style="list-style-type: none"> • falta de apoio político para impor um rigoroso ajuste fiscal; • inflação alta. 	<ul style="list-style-type: none"> • “tarifaço” seguido de congelamento; • política monetária restritiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • necessidade de recuperar o equilíbrio dos preços relativos; • governo sanciona a inflação via aumento da oferta nominal de moeda.
Marcílio	maio/1991-outubro/1992	<ul style="list-style-type: none"> • apoio formal do FMI; • apoio político no Congresso; • necessidade de recomposição de preços. 	<ul style="list-style-type: none"> • política monetária restritiva: elevação da taxa de juros e restrição ao crédito; • correção dos preços administrados de forma gradual; • disciplina fiscal mantida. 	<ul style="list-style-type: none"> • ortodoxo, gradualista e ineficiente; • não considera caráter inercial da inflação; • recessão e elevação do déficit orçamentário; • retorno da inflação (25% ao mês).

Fonte: Bresser-Pereira (1996), Belluzzo & Almeida (2002) e Carneiro (2002).

O Plano Collor I, oficialmente chamado Plano Brasil Novo, demonstrava o corte liberal/ortodoxo do novo governo em suas principais medidas: 1) reforma administrativa ampla, com redução dos gastos com pessoal, extinção de órgãos da administração direta e

indireta e implementação de um programa de privatizações; 2) reforma monetária⁵⁵, com o retorno do cruzeiro e bloqueio de 70% dos ativos financeiros em poder do público (em cruzados novos) durante 18 meses; 3) reforma tributária, com ampliação da base de arrecadação; 4) introdução do regime cambial com taxas flutuantes; e 5) congelamento temporário de preços e salários – abandonado em favor do apoio do FMI – e reajuste de tarifas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996). Implementado em 15 de março de 1990 por meio da edição de várias Medidas Provisórias, estas diretrizes foram acompanhadas do Plano Nacional de Desestatização (PND)⁵⁶. Velasco Júnior (1997:19) destaca o fato do PND ter sido adotado em conjunto com os demais pontos do plano, o que deixava claro o *status* de prioridade dado às privatizações pelo governo.

Os resultados do plano, após noventa dias, foram a redução imediata do poder de compra da população e, conseqüentemente, uma maior retração da atividade econômica. As medidas cujo objetivo era o equilíbrio orçamentário alcançaram resultados positivos a partir da queda da dívida líquida do setor público em 1990, porém este resultado não se repetiu nos anos seguintes. Ao contrário do governo anterior, o combate ao déficit público foi um tema central na agenda do governo e no discurso do presidente. Sendo assim, a equipe econômica pôde contar com respaldo político para cortar gastos, ao contrário do que havia ocorrido durante o governo Sarney (BRESSER-PEREIRA, 1996). A diminuição da proteção à indústria nacional, bem como a abertura comercial, encerram um longo período de política industrial ativa voltada para a substituição de produtos importados, inaugurando a fase de livre mercado, compatível com as pressões externas e com o discurso liberal que marcaria toda a década (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Até dezembro [o governo] preferiu acreditar nos resultados de sua política econômica austera (sobretudo no campo monetário) e, quando isso se revelou impossível, articulou a elaboração de um novo plano, fora das reuniões do “entendimento”, que viria a ser adotado em fins de janeiro de 1991. Certa ou errada, essa atitude do governo teve uma conseqüência prática negativa: o “entendimento” estendeu-se demasiadamente, o que, além de frustrante em seu desfecho, sinalizou amplamente para a prefixação, agravando a onda de remarcações de preços (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002:333).

⁵⁵ Um mês após a adoção do novo padrão monetário (cruzeiro) por Medida Provisória, a Reforma Monetária da qual fazia parte recebeu ampla aprovação no Congresso, resultado de um peculiar arranjo político. Este contava com os votos dos partidos conservadores como PFL e PDS, do partido do presidente (PRN) e segmentos do PMDB e PSDB.

⁵⁶ No período 1990-1992 foram privatizadas 16 empresas. A prioridade foi dada às indústrias competitivas sob controle do Estado; a indústria do aço foi a primeira a ser privatizada.

O Plano Collor I representou a tentativa de controlar a inflação com uma radical restrição monetária, ao mesmo tempo em que os preços foram congelados. Após a reforma monetária, o congelamento foi imediatamente suspenso. Havia por parte da equipe econômica a certeza que a inflação seria derrubada a partir do aperto monetário e de um drástico ajuste fiscal feito em um curto espaço de tempo (BRESSER-PEREIRA, 1996:225). Entretanto, o ajuste fiscal teria que ser feito por meio de cortes de gastos correntes e do aumento de impostos⁵⁷. O governo não contava com apoio político no Congresso e entre as elites empresariais necessário para tomar estas medidas – mesmo levando em consideração seu estilo “decisionista” típico da democracia delegativa brasileira – no curto espaço de tempo requerido.

O fracasso do plano inicial no combate à inflação fez com que o governo adotasse mais um pacote de medidas⁵⁸, o Plano Collor II, implementado através de Medida Provisória no final de janeiro de 1991. Entre as principais medidas estavam: o retorno do tabelamento de preços dos produtos da cesta básica; o congelamento de preços e salários; a reforma financeira; e um aumento brusco dos preços públicos, o chamado “tarifaço”. Assim como seu antecessor, este previa a desindexação da economia, o que mais uma vez não foi possível pelo fato da inflação não cair o suficiente para quebrar a inércia inflacionária. Na visão de Bresser-Pereira (1996:243) prevaleceu no Brasil, entre o fracasso do Cruzado e a implementação do Plano Real, a “hiperinflação indexada” ou “reprimida”, ou seja, uma situação intermediária entre a inflação inercial e a hiperinflação. Durante este período, os mecanismos de indexação continuavam operando e estavam sendo reforçados pelas expectativas muito voláteis decorrentes da crise fiscal e da perda de confiança no governo.

De forma geral, as falhas do primeiro plano não foram corrigidas no segundo. A falta de bons resultados levou à renúncia de Zélia Cardoso de Mello em maio de 1991. Na sequência, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento passa a ser ocupado por Marcílio Marques Moreira, responsável por formar uma equipe econômica ainda mais identificada com o ideário neoliberal. O resultado desta alteração foi positivo para o governo,

⁵⁷ O objetivo era gerar um superávit orçamentário, ainda que pequeno, durante a transição para a estabilidade. Isto se fazia necessário pois o governo não podia apelar para financiamentos adicionais (domésticos ou internacionais). Uma vez alcançada a estabilidade, o superávit orçamentário proporcionaria ao governo a possibilidade de estimular a economia e recuperar o crescimento com estabilidade.

⁵⁸ Bresser-Pereira (1996) menciona, entre os planos Collor I e II, o Plano Éris. Na prática foi a implantação da segunda fase do Plano Collor I; uma estratégia ortodoxa e monetarista com a definição de metas inflacionárias e de um ajuste fiscal mais rigoroso.

enredado com problemas também no plano externo⁵⁹. Apesar de sua orientação liberal e internacionalizante, a primeira equipe econômica do governo tentou postergar o fim da moratória herdada do período Sarney e enfraqueceu a posição dos bancos estrangeiros privados na negociação da dívida externa. As dificuldades externas só diminuíram quando assumiu uma equipe econômica mais liberal, em 1991 (SALLUM JUNIOR, 2003:43).

Em maio de 1991, o pacote de medidas conhecido como Plano Marcílio – caracterizado por Bresser-Pereira (1996:251) como ortodoxo, gradualista e ineficiente – foi a derradeira tentativa do governo Collor para estabilizar a economia. Anunciou em linhas gerais, aquilo que pautaria a gestão macroeconômica do país ao longo de toda a década de 90: política monetária restritiva com a elevação da taxa de juros e restrição ao crédito. Adicionalmente, manteve uma política de preços administrados com correções mais lentas e estabeleceu acordos com vista à contenção da escalada dos preços. O rigor da política monetária, apesar de estabilizar a inflação em torno de 22% ao mês, causou efeitos recessivos na economia. Belluzzo & Almeida (2002:349) destacam dois fatores que revelam a precariedade da estabilização relativa obtida com o Plano Collor II: 1º) a ameaça da perda de efetividade do controle de preços ou que o governo cedesse às pressões por uma liberação descontrolada dos mesmos; e 2º) o risco do retorno da especulação aos mercados financeiros.

No segundo semestre de 1992, a instabilidade econômica foi agravada com a crise política envolvendo Fernando Collor de Mello em um grande esquema de corrupção, o que culminou no processo de *impeachment* em setembro daquele ano. Dentre os vários fatores que contribuíram com o desgaste do governo estão o confisco de boa parte dos ativos (poupança) e a frustração pelas promessas não cumpridas de estabilização da economia. Ademais, ao governar por meio de Medidas Provisórias e não estabelecer um diálogo permanente com o Congresso, o presidente não pôde evitar o avanço das investigações e acabou renunciando à Presidência da República para evitar o *impeachment*.

Em relação à estratégia de coalizões nesse período, Ames (2003:209) menciona “o recrutamento de partidários fiéis” e o “desejo de governar acima dos partidos” como as motivações capazes de explicar a nomeação do primeiro gabinete de Collor, formado por técnicos e políticos de pouco prestígio e influência. As mudanças ministeriais demonstraram o reconhecimento, embora tardio, da importância das lideranças parlamentares, uma vez que

⁵⁹ O governo decide, no final de 1990, retomar unilateralmente os pagamentos dos juros da dívida de 1991, demonstrando disposição para negociar. O FMI, mesmo tendo chegado a um acordo com o governo (em setembro de 90) em torno de um programa econômico pautado na rígida ortodoxia, acaba não formalizando o empréstimo, aguardando as negociações com os bancos privados (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

o quarto e último gabinete (anunciado em meados de 1992) contava com representantes do PFL, PDS, PSDB, PTB e PL (AMORIM NETO, 2000). A busca de apoio no Congresso foi a saída que restou a Collor, uma vez que não conseguiu se legitimar através de uma agenda econômica bem-sucedida.

Ao esgotar as alternativas a disposição da Presidência na busca de legitimação do seu mandato – quais sejam, a articulação de uma coalizão de governo estável e suficientemente ampla e uma gestão macroeconômica com bons resultados capazes de superar a impopularidade de algumas medidas – Collor passa a ser o caso exemplar na recente história da democracia brasileira da importância do governante responder simultaneamente às demandas internas e externas ao governo. As primeiras estão relacionadas à articulação de uma base aliada que ofereça sustentação ao governo nas casas legislativas para que os projetos do Executivo sigam a tramitação normal no Congresso, sem a necessidade de recorrer constantemente à edição de MP's. Já as demandas externas tem relação com a aprovação do governo pela sociedade, uma vez que esta tem seu comportamento político-eleitoral pautado pelos bons resultados (ou não) da economia conquistados através das políticas bem-sucedidas definidas pela equipe econômica do governo.

Retomando o tema das coalizões de governo⁶⁰ verifica-se, a partir do governo Collor, uma variação do padrão de governança pelo presidencialismo de coalizão. De acordo com Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) e Amorim Neto (2006), Fernando Collor, ao governar basicamente por Medidas Provisórias, se encaixaria em um padrão de governança denominado governo multipartidário minoritário; tendo em vista a intrincada relação entre os poderes e, conseqüentemente, a reduzida capacidade do Executivo controlar a agenda legislativa. Este mesmo padrão vigorou no governo Sarney⁶¹ e se repetiria no governo Itamar Franco.

3.3. O mandato “tampão” de Itamar Franco: o sucesso do Plano Real em termos econômicos e eleitorais

Conforme o previsto pela Constituição de 1988, assume a Presidência o então vice-presidente Itamar Franco. Ao tomar posse, Itamar buscou restabelecer o diálogo entre os poderes por meio de uma ampla coalizão de governo formada por PMDB, PFL, PSDB, PTB,

⁶⁰ Tema tratado por Abranches (1988) e, em certo sentido, atualizado por Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) e Amorim Neto (2006)

⁶¹ Os dados utilizados nos trabalhos de Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003) e Amorim Neto (2006) são referentes ao período de 1989 à 1998. Sendo assim, ao afirmar que o governo Sarney se encaixa em um certo padrão de governança, está afirmação é feita com base nos dados de seu último ano de governo.

PSB e PDT; basicamente a mesma que apoiaria a candidatura de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994. (MENEGUELLO, 1998:121). Apesar disto, Amorim Neto, Cox & McCubbins (2003), caracterizam seu governo como multipartidário minoritário em razão da baixa representatividade de dois dos três partidos considerados fundamentais para a governabilidade no período 1989-1998 em postos ministeriais, especialmente naqueles ligados diretamente ao Orçamento. Dentre estes três partidos – PSDB, PMDB e PFL – apenas o último ocupou cargos na equipe econômica antes que a mesma fosse monopolizada pelos quadros do PSDB. Ames (2003:210) destaca três critérios que nortearam as nomeações do gabinete: as relações pessoais, a representatividade partidária e as facções intrapartidárias. Seguindo estes critérios, e com o firme objetivo de estabilizar a economia, foram exonerados nada menos do que três ministros da Fazenda nos seis primeiros meses de governo.

Quadro VI – Equipes econômicas do governo Itamar

Período	Ministro da Fazenda	Filiação partidária	Ministro do Planejamento	Filiação partidária	Presidente do Banco Central
1992	Gustavo Krause	PFL	João Paulo Haddad	-	Gustavo Loyola
1993	João Paulo Haddad	-	Yeda Crusius / Alexis Stepanenko	-	Paulo Ferreira/ Pedro Malan
	Eliseu Resende	PFL			
	Fernando Henrique Cardoso	PSDB			
1994	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Benedito Alcântara	PSDB	Pedro Malan
	Rubens Ricupero	-			
	Ciro Gomes	PSDB			

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central e Meneguello (1998).

Apesar de cumprir um mandato “tampão” de pouco mais de dois anos, Itamar formou cinco gabinetes⁶² nos quais os ministros com filiação partidária foram perdendo espaço. No entanto, isto não se converteu em perda de apoio legislativo⁶³, uma vez que os maiores partidos (PMDB, PFL e PSDB) foram mantidos na base de apoio do governo. Neste sentido, o

⁶² Amorim Neto (2006:123) indica a formação de cinco gabinetes: (10/92-01/93): PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB; (01/93-05/93): PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT; (05/93-09/93): PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB; (09/93-01/94): PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP; (01/94-01/95): PMDB-PFL-PSDB-PP.

⁶³ O apoio nominal na Câmara apresentou variação durante o período, mas em nenhum momento foi inferior a 53%. Collor somente alcança um apoio próximo a esse nos primeiros meses de seu governo (AMORIM NETO, 2006).

ano de 1993 abrigou importantes mudanças na equipe ministerial⁶⁴, sendo as alterações na equipe econômica as mais relevantes para os propósitos deste trabalho.

Acompanhando a orientação dos governos anteriores no que diz respeito à centralidade da política de estabilização macroeconômica, foram promovidas mudanças nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento entre os meses de janeiro e maio daquele ano que sinalizaram as ações da Presidência na definição dessa política. Tal fato pode ser comprovado por meio das ocupações alternadas da pasta da Fazenda entre o PFL e a presença de Paulo Haddad (vide Quadro VI), “até a transferência do controle partidário desta pasta para o PSDB” (MENEGUELLO, 1998:128). Neste momento, Fernando Henrique Cardoso deixa o Ministério das Relações Exteriores e passa a ocupar o cargo de ministro da Fazenda, substituindo Eliseu Resende.

As realizações no campo da economia neste período incluem também a continuação do programa de privatizações, o qual, após uma suspensão temporária no início do governo, continuou e surpreendeu pelo número de processos de desestatização concluídos. O motivo da surpresa está no fato de um presidente não identificado com posições liberalizantes como Itamar Franco ter superado seu antecessor, um defensor das reformas neoliberais, com um total de 17 empresas privatizadas. Estes resultados sugerem, segundo Velasco Júnior (1997:34), que a rede de apoio constituída no governo Collor e que forneceu a sustentação ao PND durante este período, prevaleceu em relação às outras forças que desejavam uma revisão em suas diretrizes, ou mesmo sua interrupção pura e simples. Mais do que isso, esse resultado demonstra que a agenda neoliberal havia sido adotada pelo governo, principalmente pelos partidos da base aliada, principalmente PFL e PSDB. Este último fazia parte da coalizão de governo de Itamar e ocupava os ministérios da área econômica com economistas ligados aos seus quadros. Não obstante, o apoio do empresariado às reformas neoliberais durante o governo Collor tem continuidade com a mobilização do setor junto ao Congresso no momento da Reforma Constitucional em 1993. Nesta oportunidade foi criada a Ação Empresarial que reunia os empresários, representantes de entidades de classe, dirigentes das confederações e das associações setoriais mais relevantes, em torno de uma proposta de ação conjunta em defesa das reformas pró-mercado (DINIZ & BOSCHI, 2004:129).

Durante o governo Itamar, o momento em que Fernando Henrique assume o posto de ministro da Fazenda é apontado por Loureiro, Abrucio & Rosa (1998:11) como corolário de

⁶⁴ Meneguello (1998) destaca três mudanças com implicações na composição do governo: alterações na equipe econômica entre os meses de janeiro e maio; no Ministério da Saúde, representando a saída do PSB da equipe ministerial; e a reforma ministerial de dezembro.

um processo de mudança na composição de forças no interior da equipe econômica. Ao longo dos anos 80 houve o declínio do Ministério do Planejamento – resultado não apenas de requisitos técnicos, como também da centralidade atribuída pela Presidência a esse órgão – e o crescimento do Ministério da Fazenda; inclusive em suas atribuições. Tal fato pode ser observado até mesmo na concentração de ministérios da área econômica durante o governo Collor. O declínio institucional do Planejamento foi outro fator que contribuiu para o fortalecimento da Fazenda, processo resultante, sobretudo, da grande crise fiscal dos anos 80, a qual reduziu a capacidade planificadora do Estado.

O insulamento de determinados grupos burocráticos para reordenar as contas públicas e o enfraquecimento do Planejamento, aliados ao aumento da importância das questões inflacionária e fiscal, tornaram o MF [Ministério da Fazenda] órgão fundamental no gabinete presidencial brasileiro. Destaca-se que quanto mais avançavam as condições fortalecedoras da Fazenda, mais a Presidência tornava o MF central em sua estratégia de governo (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998:12).

Além do fortalecimento do Ministério da Fazenda no interior da equipe, Fernando Henrique pôde contar com outras condições favoráveis e até então inéditas para implementar o bem-sucedido Plano Real. Todos os envolvidos na formulação do plano – um grupo de economistas da PUC-RJ com passagem pelo governo na época do Plano Cruzado – eram parte de uma equipe homogênea, ao contrário das anteriores que viviam as voltas com desentendimentos internos. Os debates internos entre os economistas foram intensos, mas a elevada capacidade de controle técnico do processo não foi abalada por esses episódios (LOUREIRO, 1997). Paralelamente, o processo político apresentava uma característica distintiva – além do baixo grau de conflito intra e interburocrático – outros ministérios foram afastados do processo decisório e até mesmo o presidente deixou de interferir nas decisões tomadas pela equipe econômica (PIO, 2001:41).

Os principais fatos econômicos que marcam o governo de Itamar são: a queda brusca da inflação logo após a reforma monetária de 1º de julho; aumento da credibilidade do país no exterior, principalmente após o acordo⁶⁵ com os bancos credores em novembro de 1993; continuidade da política de abertura econômica, com uma política comercial mais liberal e a continuação das privatizações; melhoria das contas públicas em decorrência do cortes das

⁶⁵ Acordo esse conduzido por Lara Resende – negociador-chefe da dívida externa do Ministério da Fazenda – e pelo presidente do Banco Central, Pedro Malan.

despesas e alongamento da dívida federal. A principal razão para os bons resultados é a implementação, com forte motivação eleitoral, do Plano Real.

3.3.1. O Plano Real: enfim a estabilização econômica

O Plano Real foi formulado por um grupo de economistas da PUC-RJ ligados ao ministro Fernando Henrique e ao seu partido, o PSDB. Alguns deles haviam passado pelo governo Sarney quando da formulação do Cruzado, entre eles Pécio Arida e André Lara Resende. Nesta ocasião, devido à forte intervenção de membros do governo na implementação do plano, a maior parte se afastou dos meios políticos⁶⁶, retornando apenas em 1993. Em termos teóricos, o Real foi um plano heterodoxo e representou a definitiva legitimação – não alcançada pelos planos dos anos 80 – da Teoria da Inflação Inercial⁶⁷. Ambos os planos são considerados heterodoxos, uma vez que lançavam mão de algo mais do que apenas o controle da oferta monetária e do déficit público.

Apesar das similaridades entre os planos Cruzado e Real, é importante destacar as suas diferenças, principalmente quanto à utilização de uma política de rendas. No primeiro caso (Cruzado) a proposta Chico Lopes (e que contava com o apoio de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano) incluía esta política. Já no caso do Real, que seguiu a orientação de Pécio Arida e de André Lara Resende (conhecida como proposta LARIDA), esta foi recusada. Outra diferença entre os planos está na política monetária com relação à taxa de juros real, pois não houve no Cruzado a preocupação com a expansão monetária, chegando a verificar a ocorrência de taxa de juros negativa. No Real, a equipe econômica já havia passado por esta experiência e utilizou a taxa de juros acima da taxa de inflação como uma das medidas de restrição ao crédito. O resultado desta política foi evitar a criação de um excesso de demanda e, uma vez que esta estivesse contida, os preços tendiam a permanecer estáveis (PIO, 2001; CARNEIRO, 2002).

Quando Fernando Henrique Cardoso foi indicado ministro da Fazenda, os economistas da PUC-RJ retornaram ao governo sendo os principais arquitetos e

⁶⁶ Eduardo Modiano, economista da PUC-RJ, participou da primeira equipe econômica de Collor.

⁶⁷ Francisco Lopes, André Lara Resende e Pécio Arida – além de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano – são os responsáveis pela identificação da importância de mecanismos institucionais (as cláusulas de indexação) para explicar a falha dos planos de estabilização ortodoxos implementados no início dos anos 80. Esta contribuição teórica foi chamada de Teoria da Inflação Inercial (BRESSER-PEREIRA, 1996; PIO, 2001).

administradores do Plano Real. Como resultado do processo de aprendizado derivado dos fracassos anteriores das políticas de estabilização, observou-se um grande controle sobre processo de *policy-making* pelos economistas e a concepção das medidas extremamente próxima à proposição inicial de Arida e Lara Resende, quadro diametralmente oposto ao que ocorreu com o Cruzado. Isto foi possível porque o ajuste fiscal requerido foi seguido e o governo não estava entregue ao populismo econômico, como afirmou Bresser Pereira (2003) em relação a Sarney, a principal razão pela qual o Cruzado fracassou. É importante lembrar que o ambiente político dos anos 80 contava com as forças políticas atomizadas e pressionando o governo por respostas às suas demandas, dentro de um panorama de crise econômica e transição política. Por sua vez, o governo, em troca de legitimidade, atendia as mais diversas pressões e se afastava do rigor das metas estabelecidas pela equipe econômica. Tal situação não se repetiria na implementação do Plano Real durante o governo Itamar Franco.

A equipe chefiada por Fernando Henrique optou pela proposta de Arida e Lara Resende, ambos ocupando cargos na equipe econômica: a combinação de políticas ortodoxas para controlar os fundamentos da economia (os agregados monetário e fiscal) com uma reforma monetária cujo objetivo era abolir os mecanismos de indexação montados em todas as relações contratuais. Com isto, a despeito da formulação heterodoxa, a gestão das medidas contidas no plano podia ser entendida como uma expressão clara de seu forte compromisso com os mecanismos de mercado. Dito de outra maneira, a gestão macroeconômica que tem início após a reforma monetária de julho de 1994 é ortodoxa e segue as recomendações do Consenso de Washington reproduzidas no primeiro item deste capítulo.

A partir desse momento estava concretizada a entrada do Brasil para o rol dos países em desenvolvimento que buscavam desenvolver um conjunto de políticas e instituições, o qual Evans (2003:21) denominou **monocultura institucional**. O enfoque passa a ser a qualidade das instituições de governança enquanto elemento-chave para promover o crescimento econômico. Esse processo de mudança organizacional segue parâmetros internacionais e é balizado por planejamentos institucionais uniformes nos países em desenvolvimento como o Brasil. A implementação e gestão do Plano Real e, na seqüência, os dois mandatos de Fernando Henrique são provas de que o país passa a seguir as “recomendações” das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) do que seriam as “boas políticas” e as “boas instituições”, nos termos empregados por Chang (2004).

Quadro VII – As etapas do Plano Real

Plano	Período	Conjuntura	Principais medidas	Resultados
Plano Real 3 fases	junho/1993- fevereiro/1994	<ul style="list-style-type: none"> • PSDB monopoliza a equipe econômica com especialistas ligados aos seus quadros; • Descontrole financeiro e administrativo do setor público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opção pela proposta LARIDA; • PAI e FSE: medidas de ajuste fiscal; • Continuação do programa de privatizações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equilíbrio do déficit fiscal previsto para 1993; • Equilíbrio orçamentário em 1994.
	março- junho/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Desindexação através de um índice e não do congelamento de preços; • FHC deixa o MF e lança sua candidatura à Presidência nas eleições de 1994. 	<ul style="list-style-type: none"> • URV conversão pelo preço médio; • Índice media inflação diariamente; • URV atrelado a variação da taxa de câmbio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralização da inércia inflacionária; • Não há desequilíbrio dos preços relativos.
	1º junho/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Choque anunciado/reforma monetária; • Eleições presidenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> • URV é substituído pelo real, a nova moeda extinguindo o cruzeiro real; • Âncora cambial: paridade real-dólar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inflação foi reduzida para próximo de zero; • Real valorizado em relação ao dólar; • Desafio: manutenção da estabilidade cambial.

Fonte: Bresser-Pereira (1996), Belluzzo & Almeida (2002) e Carneiro (2002).

O Plano Real foi implementado em três fases⁶⁸, estando a primeira relacionada à área fiscal e as outras duas à esfera monetária. Em junho de 1993, Fernando Henrique anunciou o Programa de Ação Imediata (PAI), objetivando resgatar a credibilidade das instituições. O governo assumia assim que a principal causa da inflação era o descontrole financeiro e administrativo do setor público. A recuperação das finanças públicas deveria ser alcançada através da reorganização do setor público e das suas relações com o setor privado (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002). A partir daí foram traçadas algumas metas: corte nos gastos públicos; reforma tributária; controle e fiscalização dos bancos estaduais; negociação das dívidas dos estados e municípios; continuação do programa de privatização (CARNEIRO, 2002). Este conjunto de medidas visava o equilíbrio do déficit orçamentário previsto para

⁶⁸ Pio (2001) considera quatro fases, sendo que as duas últimas estão inacabadas pois correspondem ao conjunto de reformas pró-mercado, algumas ainda não realizadas. Entretanto, esse autor não diferencia as medidas que compõem o plano (as três fases expressas no Quadro VII) de sua gestão macroeconômica. Tal distinção foi apresentada por Bresser-Pereira (2002) e é seguida neste trabalho.

1993 e é entendido pela maioria dos autores⁶⁹ como uma primeira etapa – mesmo que preparatória – do Real. Os resultados foram positivos tendo como principal indicador deste fato o déficit público ajustado à inflação próximo de zero no final de 1993 (PIO, 2001).

Ainda na área fiscal, foi aprovado junto ao Congresso o Fundo Social de Emergência (FSE); trata-se de um conjunto de medidas de curto prazo cujo objetivo era equilibrar o Orçamento Federal de 1994⁷⁰. Visando evitar o financiamento inflacionário do déficit orçamentário, o governo optou por cortar o déficit ajustado à inflação tomando as seguintes medidas: corte geral nas transferências voluntárias de capital do governo federal para os estados e municípios; imposição de rígidos limites à criação de títulos do governo; criação de controles mais firmes para o uso de fundos do Tesouro, especialmente para gastos com pessoal e investimentos; e corte nos gastos públicos de forma geral, incluindo aqueles com pessoal e benefícios sociais (BRESSER-PEREIRA, 1996; PIO, 2001). Contudo, as causas estruturais do desequilíbrio fiscal ficaram sem solução definitiva, uma vez que as reformas requeridas envolviam uma série de matérias constitucionais e demoradas negociações entre o Executivo e o Legislativo.

A segunda fase do plano consistia na criação de um novo padrão monetário, a Unidade Real de Valor (URV), cujo objetivo era neutralizar a inércia inflacionária. A URV foi implantada através de Medida Provisória no final de fevereiro de 1994 e era corrigida diariamente, em cruzeiros reais, de acordo com a inflação presente excluindo os efeitos do componente inercial da inflação passada. A partir de março, os preços da economia foram convertidos para URV, preservando o poder de compra dos salários e o realinhamento dos preços. A desindexação resultaria de um acordo voluntário de todos os atores econômicos para o uso do mesmo índice (URV) e não de uma terapia de choque, como em outras oportunidades em que foi utilizado o congelamento de preços (CARNEIRO, 2002).

A terceira e última fase do plano diz respeito à reforma monetária que no dia 1º de julho de 1994 tornou o real a unidade do Sistema Monetário Nacional. A paridade entre o real e o cruzeiro real, a partir dessa data, seria igual à paridade entre a URV e o cruzeiro real fixada pelo Banco Central para o dia 30 de junho de 1994 (CR\$ 2.750,00 = 1 URV = R\$ 1,00) (PIO, 2001; RAMOS, 2004). Ao mesmo tempo, a paridade que passou a ser obedecida para fins de equivalência, foi de um dólar para cada real emitido (R\$ 1,00 = US\$ 1,00). Estava

⁶⁹ Belluzzo & Almeida (2002), Bresser-Pereira (1996) entre outros autores consideram a implementação do plano dividida em três fases a partir da aprovação do FSE. Outros, como por exemplo Pio (2001) e Ramos (2004), consideram o PAI como a primeira de quatro fases do Real.

⁷⁰ A proposta inicial previa um déficit de cerca de 4,9% do PIB a ser financiado por meio de fontes inflacionárias.

estabelecida a âncora cambial. Este foi um mecanismo utilizado para lograr mais rapidamente a estabilidade de preços, isto é, através da fixação do valor externo da mesma⁷¹ como meio para alcançar a constância do valor interno da moeda⁷² (CARNEIRO, 2002:357).

Fernando Henrique, aproveitando a repercussão positiva das medidas tanto interna quanto externamente, deixa o Ministério no final de março de 1994 para disputar as eleições presidenciais. A despeito de sua substituição, o plano não sofreu mudanças em sua rota inicial, da mesma forma que a saída de seu sucessor Rubens Ricupero⁷³ e a nomeação de Ciro Gomes não trouxe perturbações à administração das medidas já previstas para o plano. Estes fatos são indicativos da coesão interna da equipe econômica e do grau de insulamento burocrático alcançado pelo Ministério da Fazenda a partir do Plano Real (LOUREIRO, 1997). Não obstante, demonstrou-se também que os acontecimentos políticos passam a afetar menos as decisões na área econômica, mas nem por isso o bom momento econômico – representado nesse caso pela implantação do Real – deixou de beneficiar politicamente os grupos que estavam no poder. O exemplo da eleição de 1994 e da vitória de FHC são argumentos irrefutáveis disso.

3.4. As eleições presidenciais de 1994: a eleição do Real

A popularidade do governo Itamar caía ao longo de seu mandato, ao mesmo tempo em que as pesquisas de intenção de voto apontavam a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva – candidato de esquerda derrotado no segundo turno das eleições de 1989. Em meados de 1993 esse quadro começa a se alterar a partir da nova equipe econômica chefiada por Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real que, não por acaso, teria seus efeitos mais significativos próximo do período eleitoral⁷⁴. A candidatura de FHC foi se consolidando nos primeiros meses de 1994 – quando deixa o Ministério da Fazenda para se candidatar – tentando destacar a imagem de um candidato com capacidade técnica e política para ser um bom governante (CARREIRÃO, 2002:121).

A orientação ideológica do governo e dos candidatos que disputaram as eleições presidenciais – especialmente no caso de Lula, identificado com a esquerda, e FHC, mais

⁷¹ Definido pela relação de equivalência ou taxa de câmbio da moeda externa mais relevante, no caso, o dólar.

⁷² Definido pela constância do poder de compra nominal da moeda nacional ante uma cesta de bens e serviços.

⁷³ Rubens Ricupero deixa o cargo após dar declarações polêmicas durante uma entrevista dada a TV Globo.

⁷⁴ A última e mais importante fase do Plano Real, a Reforma Monetária, aconteceu em julho de 1994, poucos meses antes das eleições presidenciais. A partir do dia 1º de julho os índices de inflação caíram bruscamente e a estabilidade conquistada foi creditada ao “pai do Real”, Fernando Henrique Cardoso, forte candidato naquela oportunidade com apoio do presidente Itamar e de uma coalizão de centro-direita.

próximo da direita – não estão diretamente relacionados com os níveis de inflação tolerados⁷⁵, como normalmente sustenta a teoria dos ciclos eleitorais. No caso do Brasil e dos demais países latino-americanos, o problema histórico com os elevados índices de preços faz com que os candidatos de direita e os de esquerda priorizem o combate à inflação, tanto nos discursos das suas campanhas, quanto em suas administrações, caso sejam eleitos (BORSANI, 2003:161). Além disto, as dificuldades econômicas das últimas décadas, bem como as condições políticas e sociais dos países em desenvolvimento, levam a crer que a otimização dos indicadores econômicos⁷⁶ nos períodos que precedem às eleições é outro ponto da teoria dos ciclos que aparentemente não é confirmado. No entanto, os diversos planos econômicos que antecederam o Real tinham como objetivo obter seus melhores resultados exatamente no período que antecedia as eleições; os bons números da economia – mesmo que abaixo do ponto ótimo – serviam aos objetivos político-eleitorais do governo e dos partidos da coalizão. Logo, os dois pontos da teoria dos ciclos eleitorais mencionados acima não invalidam a relação entre as eleições e os resultados econômicos alcançados pelos diferentes governos, apenas aponta inconsistências da teoria quando esta é aplicada a casos como o Brasil, cujas peculiaridades não estão previstas na teoria.

A centralidade alcançada pelo tema da estabilização a partir de meados dos anos 90 levou à diminuição das possibilidades de manipulação dos instrumentos de política econômica e de seus resultados com vistas ao período eleitoral; fato observado no governo Sarney com o Plano Cruzado. Algumas razões para esta mudança estão relacionadas à abertura da economia e ao retorno dos investimentos estrangeiros ao país⁷⁷, bem como a importância política adquirida pelo Ministério da Fazenda e o crescente grau de insulamento da equipe econômica.

O problema derivado da dívida externa herdada dos regimes ditatoriais e a explosão das demandas por muito tempo reprimidas aumentaram os custos políticos das medidas de ajuste. Mas, ao mesmo tempo, a crise da dívida gerou um processo em sentido inverso, ao limitar a capacidade dos governos de obter melhorias substanciais no desempenho econômico por intermédio de políticas macroeconômicas expansivas (BORSANI, 2003:50).

⁷⁵ A teoria dos ciclos afirma que os governos de direita tem como prioridade o combate à inflação, enquanto os de esquerda se concentram na melhoria dos indicadores sociais, os quais implicam em aumento dos gastos públicos.

⁷⁶ Os indicadores econômicos, nesse caso, são os considerados por Borsani (2003) em seu trabalho: inflação, desemprego e PIB.

⁷⁷ Os investimentos externos estiveram praticamente ausentes durante toda a década de 80. Os investidores externos buscam maior rentabilidade para seus capitais nos países em desenvolvimento nos quais a estabilidade macroeconômica esteja acima de qualquer objetivo político de curto prazo.

Não apenas a questão da estabilidade macroeconômica teve um papel fundamental no resultado desse pleito, como a influência do mercado financeiro internacional sobre as variáveis econômicas domésticas (taxa de câmbio, índices de risco-país e indicadores da bolsa de valores) passa a ser um determinante na intenção de voto nos candidatos a partir de 1994. Esta influência irá se repetir nas eleições de 1998 e 2002 – tratadas no próximo capítulo – por duas razões. Primeiro, por ser um período marcado por governos que defendiam a necessidade de reformas liberalizantes, políticas apoiadas por instituições financeiras internacionais e orientadas pela lógica neoliberal. Em segundo lugar, o destaque que já era dado pela mídia aos assuntos econômicos passa a focalizar a relação entre a intenção de voto e os indicadores do mercado financeiro nacional e internacional (RENNÓ & SPANAKOS, 2006:12). A relação entre política e economia, realçada nos períodos eleitorais, passa a contar com mais elementos além da inflação, desemprego e crescimento do PIB; mencionados por Borsani (2003). Sendo assim:

Há no Brasil (...) uma inequívoca correlação entre desempenho macroeconômico, de um lado, e confiança no governo e apoio ao presidente de outro. No Brasil, essa relação está diretamente ligada ao nível e à trajetória da renda real disponível. O voto, no Brasil, é econômico. (...). O conforto econômico – ou o desconforto econômico, se preferirem – domina na maior medida o humor político dos brasileiros, particularmente sua posição com relação ao governo e ao presidente da República (ABRANCHES, 2001:260).

As condições e características do sistema institucional brasileiro foram devidamente aproveitadas por algumas lideranças políticas habilidosas em reconhecer a necessidade de negociar uma associação entre os partidos de centro e de direita em torno da continuação das reformas liberais, da estabilização da economia e da conquista do poder central (SALLUM JUNIOR, 2003:43). Esta habilidade foi materializada na candidatura do articulador político do Plano Real em torno de uma coalizão formada por PSDB, PFL e PTB. A vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994 é um exemplo claro de sincronia do plano econômico com um tempo eleitoral, fato que ocorreria em outras oportunidades⁷⁸, caracterizando o ciclo político eleitoral.

⁷⁸ Belluzzo & Almeida (2002:384) afirmam que o Plano Real serviu a três ciclos políticos. Além das eleições presidenciais de 1994 e 1998, os autores acrescentam um terceiro ciclo em 1997, representado pela votação da Emenda Constitucional que permitira a reeleição para os cargos executivos.

CAPITULO 4 – OS DOIS MANDATOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A CENTRALIDADE DA EQUIPE ECONÔMICA E O FOCO NA ESTABILIDADE

4.1. O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998): coalizão majoritária de governo, políticas reformistas e a gestão do Plano Real

A sincronia das primeiras conquistas do Plano Real com as eleições presidenciais de 1994 resultou na vitória de Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC), considerado o “pai do Real”. Além do mencionado ciclo político eleitoral, o período que se inicia é um ponto de inflexão na recente história brasileira tendo em vista o aprofundamento das reformas neoliberais – em conseqüência, da monocultura institucional – e o fato de que apenas durante este governo foi possível uma coalizão estável. Esta é a responsável pelo sucesso de alguns projetos enviados pelo Executivo não sofrerem grandes modificações ao longo da tramitação pelas casas legislativas. Mais do que isso, é aqui onde se torna mais evidente a modalidade específica de legitimação existente desde a redemocratização, onde “a noção de bom governo, componente essencial da teoria política (...) assume a forma de boa gestão da economia” (SOLA, 2001:35).

A coalizão de governo de FHC contava com membros do PSDB, PMDB, PFL e PTB. Estes partidos contavam com as maiores bancadas no Congresso e estavam alinhados com o programa de governo do presidente recém eleito. O apoio nominal de 56,3% da Câmara⁷⁹ em um primeiro momento e de 76,6% a partir de abril de 1996 – ocasião em que ocorre a única reforma ministerial e a coalizão passa a contar com membros do PPB (atual PP) e PPS – foi indispensável para as reformas constitucionais que, ao lado da estabilidade, pautaram os primeiros quatro anos de mandato. O apoio do governo no Congresso tinha seu contraponto na formação dos dois gabinetes deste período, nos quais 68% dos ministros apresentavam filiação a algum dos partidos da coalizão (AMORIM NETO, 2006:123).

A divisão de cargos no primeiro escalão, típica do presidencialismo brasileiro, não alcançava os ministérios da área econômica. A equipe econômica continuava a ser formada por quadros técnicos dos partidos aliados e economistas temporariamente vinculados à

⁷⁹ O governo FHC foi o que apresentou maior disciplina dentre as coalizões de governo no período 1990-2000. (Grohmann, 2004:29), com o apoio de 89,3% do deputados que faziam parte da base aliada, ou da coalizão formal. Desta forma, a coalizão de governo se mostrou eficiente no apoio ao presidente na Câmara dos Deputados.

política e ao governo; trata-se dos **economistas dirigentes**, assim denominados por Loureiro (1997). A gestão macroeconômica subsequente ao plano, que tem início logo após a reforma monetária responsável pela introdução do real como moeda corrente, ficou a cargo do grupo de economistas da PUC-RJ; praticamente o mesmo responsável pela implementação do Plano Cruzado e do Real.

Quadro VIII – Equipes econômicas do primeiro governo FHC

Período	Ministro da Fazenda	Filiação partidária	Ministro do Planejamento	Filiação partidária	Presidente do Banco Central
1995	Pedro Malan	-	José Serra	PSDB	Pérsio Arida/ Gustavo Loyola
1996	Pedro Malan	-	Antônio Kandir	PSDB	Gustavo Loyola
1997	Pedro Malan	-	Antônio Kandir	PSDB	Gustavo Loyola/ Gustavo Franco
1998	Pedro Malan	-	Antônio Kandir	PSDB	Gustavo Franco

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central e Meneguello (1998).

Iniciado com a implantação do Real, o papel do Ministério da Fazenda enquanto núcleo de poder tem continuidade no governo FHC (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998:12), na medida em que os membros da equipe econômica de Itamar foram reconduzidos aos mesmos cargos (ou a outros de semelhante relevância na equipe). Em relação ao Ministério do Planejamento, as mudanças ocorridas ao longo dos anos 80 e a dificuldade em planificar a economia em um ambiente neoliberal tornam esta pasta mais susceptível a pressões políticas (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999).

A autonomia da equipe econômica é importante porque permite maior eficácia do governo nas medidas que visam o ajuste da economia, sobretudo quando são necessários “remédios amargos”. Por outro lado, o distanciamento do Estado frente aos interesses sociais exprime uma relativa e persistente fragilidade das instituições democráticas de controle dos governantes, demonstrando que as características que levaram O’Donnell (1988; 1991) a denominar de delegativa a democracia brasileira. No entanto, Loureiro (1997:101) destaca que, se comparado aos outros pacotes, há no Real menos “espasmos de autoridade” do presidente e mais negociação durante sua implementação. Este foi, em termos políticos, o principal fator responsável pelo êxito do programa, considerando as condições democráticas.

O elemento delegativo também se fez presente no momento da formulação e implementação das reformas constitucionais, uma vez que a proposição dos projetos coube ao Executivo que detém o poder de agenda em relação ao Legislativo. A predominância de uma

agenda imposta ao invés de compartilhada entre os dois poderes reduziu a capacidade dos legisladores contribuírem de forma efetiva para a montagem e a solução da agenda política do país (SANTOS, 2003b:83). Outra indicação deste fato é a constante edição de Medidas Provisórias (principal instrumento utilizado na formulação da política macroeconômica), as quais apresentam diferenças no padrão de atuação de cada governo e, principalmente, na resposta do Congresso à emissão das mesmas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:14). Tais diferenças se devem a fatores de natureza política, mais especificamente à coalizão, no que diz respeito ao apoio político-partidário obtido pelo presidente no Congresso, fundamental para aprovação das reformas previstas no programa de governo de FHC.

As três grandes reformas propostas no primeiro governo FHC foram a da Previdência, a Administrativa e a Tributária. A duração do processo legislativo até a aprovação destas matérias variou, sendo a última abandonada devido à alteração nas prioridades do Executivo. A agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado, se formando ao longo do governo e alterada por questões conjunturais (DINIZ, 2005:341). Melo (2002:176) enumera alguns fatores relacionados ao sucesso (ou não) na aprovação das citadas reformas, conforme o quadro abaixo.

Quadro IX – Reformas propostas no primeiro governo FHC

Variáveis Explicativas	Reforma da Previdência	Reforma Administrativa	Reforma Tributária
Atores envolvidos	Atores sociais e institucionais (especialistas, governadores, sindicatos de servidores públicos, judiciário, burocracias setoriais, aposentados).	Atores sociais e institucionais (governadores, sindicatos de servidores públicos, judiciário, burocracias setoriais, aposentados).	Atores predominantemente institucionais (governadores, prefeitos, burocracias setoriais, especialistas), confederações empresariais.
Distribuição de custos e benefícios	Custos concentrados (fundos de pensão e parlamentares) e benefícios difusos (servidores públicos e trabalhadores).	Custos concentrados (servidores públicos e parlamentares aposentados) e benefícios concentrados (governadores, gerentes públicos, alto escalão).	Custos concentrados (estados) e benefícios difusos e incertos.
Influência de fatores federativos	Moderado (apoio dos governadores)	Sim (apoio dos governadores)	Não (governadores são contra)
Consenso intra-Executivo	Médio	Alto (baixo no início do processo)	Muito baixo
Implicações fiscais da proposta	Ganhos altos	Ganhos altos	Altas perdas

Fonte: Melo (2002).

A Reforma da Previdência Social, ao contrário da Administrativa, envolveu um maior número de atores por incidir diretamente sobre uma considerável parcela da sociedade brasileira, com isso os grupos de interesse se organizaram e participaram ativamente dos debates criando, por vezes, entraves à implementação de algumas mudanças. Por outro lado, a Reforma também foi amplamente discutida no Congresso por implicar em um custo político significativo. Esta tramitou no Legislativo por quarenta e seis meses e sofreu treze derrotas⁸⁰ até a aprovação da Emenda Constitucional n° 20 de dezembro de 1998.

A Reforma Administrativa (ou Reforma Gerencial) teve início em 1995 com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro e autor do Projeto de Emenda Constitucional (PEC n°173) foi Luiz Carlos Bresser-Pereira. Esta teve início com a Reforma da Previdência em andamento, e constituiu-se em mais um ponto dentro de um projeto mais amplo, o da Reforma do Estado. A estratégia adotada era a de “atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo defender as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2003:325). Em virtude do apoio conquistado entre parlamentares, governadores e a opinião pública, o processo legislativo contabilizou apenas duas derrotas para a proposta do governo até a aprovação da Emenda Constitucional n° 19 em dezembro de 1998 (MELO, 2002:177). A Reforma Administrativa apresentou um trâmite mais rápido que a da Previdência, e o texto aprovado em 1998 estava bem próximo do que foi proposto pelo governo. Os responsáveis pela Reforma Administrativa utilizaram a Reforma da Previdência como exemplo e buscaram evitar os erros cometidos em sua primeira fase, aumentando a negociação entre os membros da coalizão no Congresso⁸¹.

Por último, a Reforma Tributária, ao contrário das demais que representaram ganhos fiscais e algum grau de consenso no Executivo, apresentava benefícios difusos sob a forma de um aumento da competitividade sistêmica do país e algum grau de compensação em razão da perda de receita dos estados. A proposta, liderada pelo Ministério do Planejamento e focada na questão da competitividade, foi logo considerada tímida, posto que desconsiderava a

⁸⁰ As treze derrotas sofridas pelo governo durante o processo da Reforma da Previdência, doze ocorreram ao longo do processo legislativo (sendo duas no plenário da Câmara, duas na Comissão de Constituição e Justiça e oito nos Destaques para Votação em Separado) e uma derrota no Superior Tribunal Federal (MELO, 2002).

⁸¹ Antes mesmo que a PEC 173 fosse enviada ao Congresso, o governo fez uma ampla consulta aos parlamentares e iniciou um grande processo de negociação; a princípio houve uma negociação no Executivo e na Câmara da Reforma do Estado (CRE). Esta Câmara contava com a participação dos ministros do Planejamento, Fazenda, Trabalho e Previdência Social, do secretário da Presidência e do chefe da Casa Civil. Além da negociação na CRE, houve um intenso processo de negociação com os líderes partidários, o que implicou em uma série de mudanças no texto original, antes que a proposta fosse enviada ao Congresso (BRESSER-PEREIRA, 2003:326).

questão dos impostos e não tratava do principal problema na avaliação de alguns atores: as contribuições sociais (AFONSO & VARSANO, 2004:303). O governo, por sua vez, optou por concentrar seus esforços no Congresso em torno dos outros projetos mencionados. A falta de apoio político e o grau de incerteza envolvendo os efeitos dessa reforma, juntamente com uma mudança endógena de preferência do Executivo, resultou em sua postergação (MELO, 2002:178). Enquanto isso, a redução dos gastos públicos avançou em duas frentes: a Reforma Administrativa possibilitou a queda das despesas com pessoal; e a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1995 que flexibilizou as finanças federais⁸².

O bem-sucedido Plano Real foi sustentado em um tripé formado pelo ajuste fiscal e financeiro, as privatizações e a abertura do país ao mercado externo. Seguindo a orientação neoliberal, a administração da economia concentrou seus esforços para evitar os focos que poderiam realimentar novas pressões inflacionárias. Tal objetivo foi perseguido através do constante ajustamento da taxa de juros e da âncora cambial. O Real diferiu dos demais planos pelo fato de não estabelecer uma política específica para os preços em geral, mas preocupar-se com o monitoramento de suas principais variáveis: câmbio, juros, salários e tarifas públicas (RAMOS, 2004:59). As políticas reformistas implementadas no primeiro governo FHC ressaltaram a importância de uma coalizão estável na implementação das medidas complementares à permanência da estabilidade econômica recém-conquistada. Estas medidas nem sempre avançaram na velocidade desejada pela equipe econômica, uma vez que enfrentaram resistências dos grupos de interesse, além de ter que negociar os ajustes⁸³ nas políticas adotadas inicialmente (LOUREIRO, 1997:109).

A equipe econômica, inicialmente coesa, assistiu ao seu primeiro rompimento, ocorrido entre os ministros José Serra (Planejamento) e Pedro Malan (Fazenda). O primeiro, por ocupar uma pasta mais susceptível às pressões políticas, tornou-se porta-voz das demandas da indústria nacional e passou a fazer oposição às orientações do titular da Fazenda, mais atento aos princípios de liberalização dos mercados e às repercussões negativas das medidas no mercado internacional. Demonstrando a força e a centralidade do Ministério da Fazenda dentro do governo, Serra é substituído por Antonio Kandir ainda em

⁸² A prorrogação do FSE (em outubro de 1995) só foi possível porque o governo, negociando o apoio dos governadores e de suas bancadas estaduais, decidiu assumir as dívidas dos estados e municípios contraídas junto aos bancos privados através das operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) (LOUREIRO, 1997:107).

⁸³ Os déficits na Balança Comercial e no Balanço de Pagamentos, consequência de um contexto de expansão das importações e de valorização cambial no início do governo FHC, foram argumentos técnicos consideráveis no momento de pesar as pressões sociais.

1995 (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999:84). Este rompimento representava a divisão dos membros do governo quanto à política econômica em dois grupos. O primeiro, formado por uma corrente liberal fundamentalista orientada basicamente para a estabilização e comprometida com a promoção de uma economia de livre mercado; o segundo, uma tendência liberal-desenvolvimentista, mais inclinada a equilibrar a estabilização da moeda com um crescimento competitivo da economia mediante a intervenção moderada do Estado (SALLUM JUNIOR, 2003:45).

O primeiro grupo predominou durante os oito anos de governo FHC. Constata-se isto ao perceber a estabilidade dos nomes mais ortodoxos da equipe econômica. Se, formalmente, o poder desta pasta era grande, informalmente ela exerceu seu poder expandindo cada vez mais a lógica economicista para o restante do gabinete, inclusive com a entrada de mais economistas em outros ministérios. Além disso, o fato das áreas monetária e cambial não serem subordinadas às constantes negociações no sistema político confirma a autonomia do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Apesar das pressões, as taxas de juros continuaram altas e a razão alegada pelo governo para tal política era a necessidade de atrair capitais externos com o intuito de manter as reservas em um nível suficiente para sustentar a âncora cambial (CARNEIRO, 2002:361).

Fernando Henrique ficou preso à armadilha do sucesso de seu plano de estabilização, vinculado a determinado padrão de política econômica, que certamente não era o único, e gerou muitos conflitos dentro do próprio governo. Mas entre o custo de insular e fortalecer o grupo dominante na Fazenda e no BC (...) e o custo de ter maior flexibilidade para mudar tal política econômica com o risco de errar e perder a legitimidade obtida através do Real, [o presidente] optou claramente por assumir o primeiro custo (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998:76).

O governo manteve um patamar elevado de taxa de juros, como foi mencionado, para afastar o medo da volta da inflação e também para atrair investidores estrangeiros. Contudo, a taxa de juros determina o montante de juros pago pelo governo sobre a dívida, o que certamente interfere no conjunto da economia. Desta maneira, a relação dívida/PIB tornou-se problemática, dado que grande parte da dívida se vinculava ao valor do dólar ou a taxa de juros, criando um círculo vicioso: para manter o real em níveis estáveis, conter a inflação e atrair investimentos em dólar, o governo precisou fixar taxas de juros elevadas e manter uma política de compra de dólares pelo Banco Central financiada pela emissão de novos títulos públicos; isso aumentou a dívida pública, o que, por sua vez, reduziu a

confiança no real e, por conseqüência, diminuiu a atratividade para investir dólares no Brasil. O resultado é uma pressão maior para a desvalorização do real, o que acaba fazendo crescer o nível da dívida (SAMUELS, 2003:820).

De acordo com a interpretação ortodoxa dada pelo governo à política cambial e da sua relação com o nível de preços⁸⁴, pode-se afirmar que FHC, em seu primeiro mandato, aprofundou a monocultura institucional vigente no país desde o início da década de 90. A gestão da economia seguia uma receita simples: completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais; em função deste “bom comportamento” utilizar a poupança externa captada para voltar aos bons índices de crescimento e desenvolvimento econômico. Desta forma, o país estava aderindo, nos termos cunhados por Bresser-Pereira (2002:374), ao “Segundo Consenso de Washington”⁸⁵; a versão verdadeiramente internacional do primeiro.

A política cambial foi um desafio desde o início do governo FHC quando, em dezembro de 1994, ocorreu a crise financeira do México, cujas repercussões afetaram a maioria das economias em desenvolvimento, inclusive no Brasil. A estabilidade cambial foi mantida mediante um ajuste na política de valorização do período inicial do programa obtida através da introdução do sistema de bandas e a prática de minidesvalorizações dentro da banda, de forma a mais do que compensar a erosão inflacionária do real (ALMEIDA, 1999:19). No entanto, estas medidas não foram suficientes para evitar os efeitos de outras duas crises financeiras sobre o país, ocorridas próximo do período eleitoral: a crise asiática em 1997 e a crise russa em 1998.

4.2. As eleições presidenciais de 1998: o último ciclo eleitoral do Real

Antes mesmo do início da campanha para as eleições presidenciais de 1998, o Plano Real figurou como o principal recurso político, em moldes semelhantes ao ocorrido nas eleições de 1994, isto é, estabelecendo as bases para a continuidade entre os governos. A aprovação da Emenda Constitucional que permitia a reeleição⁸⁶ (em fevereiro de 1997) para os cargos

⁸⁴ A teoria ortodoxa, apesar de aceitar a existência da indexação pelo câmbio, vê a flutuação do valor real deste último como resultado da variação dos preços internos. São os desequilíbrios de financiamento do setor público que geram a perda de valor externo (CARNEIRO, 2002:359).

⁸⁵ O ‘Segundo Consenso’ se formou no início da década de 90, após o Plano Brady ter equacionado o problema da dívida externa dos anos 80. É um consenso que se forma para explicar e justificar uma nova onda de fluxo de capitais que se dirigiu para os países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2002:374).

⁸⁶ A Emenda Constitucional foi aprovada em segundo turno de votação em 25 de fevereiro de 1997, quando FHC afirmou sua candidatura à reeleição (MENEGUELLO, 1998:148).

executivos (incluindo a Presidência) reforçou a dimensão eleitoral da política econômica e trouxe à tona novamente a ligação pessoal entre o candidato FHC, a reeleição e o plano de estabilização.

O cenário econômico internacional, após a crise mexicana, passou por uma calmaria de dois anos que não foi aproveitada pela equipe econômica para reverter os rumos da política cambial e de juros. O resultado foi a manutenção das taxas de juros muito elevadas e déficits (público e externo) crescentes. No mesmo ano em que a corrida eleitoral teve início ocorreu a crise asiática, cujos efeitos logo foram sentidos no Brasil, pois o afluxo dos capitais logo começou a ser percebido. Tal situação iria piorar no quadro da crise russa, a partir de agosto de 1998; às vésperas das eleições (ALMEIDA, 1999:21).

(...) devido à continuidade da orientação econômica, foram ativadas forças “negativas”, emanadas do aprofundamento da abertura comercial, da sobrevalorização cambial e das taxas reais de juros elevadas. Estas forças exerceram um efeito perverso sobre o custo de uso do capital instrumental para a produção destinada à exportação, e incitaram a “racionalização” defensiva, com cortes de custos das empresas, o que promoveu uma permanente redução de postos de trabalho nos setores submetidos à concorrência dos produtores estrangeiros (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002:376).

O relativo êxito de FHC em algumas frentes – como o controle da inflação e a aprovação das reformas da Previdência e Administrativa – significou, necessariamente, a criação de problemas em outras frentes, como a elevada propensão a importar e a baixa competitividade das exportações, além de um crescimento econômico píffio. O principal problema, visto também como a fragilidade do Plano Real, foi a combinação de juros altos e câmbio pouco competitivo, aliada a uma visão excessivamente otimista dos mercados financeiros internacionais. Os efeitos perversos dessa combinação levaram o país a implementar às pressas um novo pacote de ajuste fiscal juntamente com a entrada em vigor de um acordo com o FMI, G-7 e BIS em outubro de 1998⁸⁷ (SAMUELS, 2003:828).

A associação da política econômica do Real com o ciclo político não deve desconsiderar que as medidas implementadas durante a primeira gestão FHC foram uma etapa da construção de um novo “modelo de desenvolvimento”, cujas principais características podem ser resumidas no

⁸⁷ A montagem de um esquema de sustentação financeira em favor do Brasil tornou-se inevitável quando, no bojo da crise asiática e russa, os capitais de empréstimo e de crédito comercial tornaram-se repentinamente escassos, operando-se, ao contrário, uma retirada em massa de volumes consideráveis de recursos antes aplicados na economia brasileira. As reservas nacionais começaram a diminuir de forma dramática, de algo como US\$ 72 bilhões no período anterior à crise russa para menos de US\$ 40 bilhões em meados de novembro de 1998 (ALMEIDA, 1999:25).

binômio abertura e competitividade, uma vez que a estabilidade de preços já havia sido alcançada. A sincronicidade entre o ciclo político e a política econômica, de uma forma inédita no país, alterou o ritmo da convergência do país ao neoliberalismo e à consolidação da monocultura institucional, ampliando os desajustes provocados por esta estratégia sem, no entanto, alterar sua essência. A conjuntura favorável da economia mundial e as condições internas – com as finanças públicas custeando as políticas de juro e câmbio – permitiram que o Plano Real servisse a três rodadas do ciclo político: 1º) como já mencionado no capítulo anterior, à eleição presidencial de 1994, para a qual a rápida queda da inflação em decorrência da reforma monetária e da conseqüente desindexação dos preços da economia foi fundamental; 2º) para a campanha do governo junto ao Congresso em 1997 quando da aprovação da Emenda Constitucional que permitia a reeleição de FHC (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002:385); 3º) por último, ao ciclo político a que serviu o Real foi a reeleição de FHC nas eleições presidenciais de 1998.

No período entre a eleição de 1994 e a de 1998 não houve mudanças significativas na conformação das principais forças político-eleitorais⁸⁸ do país: de um lado, o presidente e candidato a reeleição FHC, apoiado agora por uma coligação ampliada, que reunia PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB; de outro, o principal líder a oposição, Lula, que também recebeu o apoio de um número maior de partidos (PT, PDT, PSB, PCB e PC do B). Em relação ao Plano Real, a avaliação dos eleitores era positiva, reforçando a credibilidade dos seus condutores, mesmo na ausência de bons números na economia em termos de crescimento e emprego. Ao contrário do tempo eleitoral anterior, em que a implementação do plano obedeceu ao andamento do processo eleitoral, desta vez as celebradas forças do mercado internacional impossibilitaram a apresentação de resultados positivos às vésperas da eleição.

As sucessivas crises cambiais e o grau de abertura da economia nacional colocaram os indicadores do mercado financeiro como um elemento importante nas discussões a respeito da sucessão presidencial, paralelo aos demais resultados da política econômica empreendida por FHC (RENNÓ & SPANAKOS, 2006:12). Assim como demonstrado por Baker (2002:91), as posturas sobre as reformas econômicas se encontravam politizadas e, ao invés de posições incoerentes sobre importantes temas econômicos, os eleitores associavam suas opiniões sobre política econômica ao reino da política, baseando nessas opiniões seus julgamentos sobre o presidente em exercício⁸⁹.

⁸⁸ A novidade nas eleições de 1998 foi a candidatura de Ciro Gomes, pelo PPS, cujas chances eram vistas como pequenas em relação às forças já estabelecidas (CARREIRÃO, 2002:143).

⁸⁹ Baker (2002:92) aponta como elementos do comportamento político do brasileiro: 1) muitos têm consciência dos debates sobre política econômica e têm posturas definidas em relação as principais questões econômicas; 2)

Ao mesmo tempo, tem início um movimento de deslocamento do foco da política econômica *strictu sensu* em direção a seus resultados no momento das eleições. O principal indicador deste fato está na identificação de FHC, em 1998, como um candidato menos preocupado com as questões sociais, em contraste com Lula, cuja trajetória política e de vida o credenciava como um candidato mais atento a estas demandas. Além disso, o baixo crescimento econômico e o desemprego começavam a ser percebidos como insuficiências do plano econômico. No entanto, estas mudanças só surtiriam efeito nas eleições de 2002, quando o ciclo político do real estaria definitivamente encerrado.

A candidatura de FHC passou por alguns momentos de turbulência ao longo de 1998: o primeiro, quando um conjunto de problemas – a seca e os saques no Nordeste, a epidemia de dengue, o baixo índice de reajuste do salário mínimo, a greve dos professores universitários, dentre outros fatos – fez diminuir a popularidade do presidente, alcançando seus índices mais baixos nos meses de maio/junho. Mais à frente, faltando menos de dois meses para a eleição, o país sofreu uma grave ameaça à estabilidade da moeda com a crise da Rússia. A oposição apontou a política econômica do governo FHC como a responsável pela fragilidade da economia brasileira diante dos abalos dos mercados financeiros internacionais. A candidatura governista, por sua vez, afirmava que a crise era internacional e não causada por decisões internas, por isso o ambiente de incertezas não era de responsabilidade do governo. E contra-atacou argumentando que perante crises desta natureza era necessário um presidente experiente e capacitado; FHC já havia demonstrado ser capaz de eliminar o principal problema da economia (a inflação) e conseguiria manter a estabilidade da moeda, além de retomar o crescimento e o emprego.

Assim se confrontaram, de um lado, o presidente-candidato, cuja campanha enfatizou as conquistas de sua administração, sua capacidade e credibilidade (junto aos agentes externos) de enfrentar os problemas e, de outro, Lula, cuja campanha enfatizou seu compromisso com os interesses da maioria da população e o rompimento com o neoliberalismo, cujas conseqüências eram políticas que beneficiavam apenas as elites e fragilizavam o país diante de oscilações no mercado internacional.

A despeito da ausência de bons números, a conquista da estabilidade a partir de 1994 foi determinante para a vitória de FHC no pleito de 1998, caracterizado como um ciclo político invertido (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999:284). A fase correspondente a “lua-de-mel”

muitos também estão conscientes da postura do presidente nestas questões; e 3) dados primeiros dois elementos, muitos avaliam o presidente de acordo com a implementação dos tipos de política que eles, eleitores, apóiam.

entre o governante e governados praticamente não existiu, uma vez que o voto dado pela maioria do eleitorado foi pela continuidade de um presidente (e uma coalizão de governo) com quatro anos de experiência e com alguns desafios pela frente já nos primeiros dias do segundo mandato. Além disso, as medidas consideradas “duras” – relativas à política cambial e ao baixo desempenho da economia em termos de crescimento – não foram tomadas a tempo de surtir os efeitos esperados no período eleitoral seguinte. A derrota que não ocorreu em 1998 foi adida para as eleições de 2002.

4.3. O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002): a administração das fragilidades do Real e da coalizão de governo instável

A reeleição de FHC contou com a manutenção de grande parte de seu suporte político (no Congresso e entre os governadores). Ainda que esta vitória tenha reafirmado a preferência em relação ao programa neoliberal e ao “Segundo Consenso de Washington”, ela representou também a continuação de um governo que perdeu sua força política em virtude das mudanças na política econômica que foi obrigado a realizar nos primeiros dias de governo, quando foi levado a desvalorizar o real em janeiro de 1999 mesmo após recorrer ao apoio do FMI e do governo norte-americano. No campo político, passou a contar com uma coalizão maior em relação ao primeiro governo, o que dificultou a continuidade das reformas estruturais. Isto porque o aumento dos partidos na coalizão aumenta o número de potenciais *veto players* partidários a ser considerado para a aprovação dos projetos do governo (TSEBELIS, 1997).

Em seu segundo governo, FHC contou com uma coalizão formada por PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB. Repetindo o desempenho do primeiro governo, a coalizão apresentou os melhores índices de disciplina quando considerado os dados entre 1990-2000⁹⁰. Enquanto no primeiro ano (1999) as adesões à base governista prevaleceram, o mesmo não aconteceu nos dois últimos anos, quando as deserções foram maiores. Neste segundo período, o governo sofreu o desgaste por contar com uma coalizão ampla em que compatibilizar os interesses do governo e os de cada partido da base se tornou problemático, minando a capacidade operacional da coalizão (MELO, 2004:125). Os problemas políticos enfrentados neste período estiveram concentrados na administração da base aliada (em conflitos entre os líderes dos

⁹⁰ Nos primeiros dois anos do segundo governo FHC, a disciplina efetiva da coalizão foi de 87,2% em 1999 e 89,7% em 2000. Estes resultados não representam perda em relação aos números do primeiro mandato (89,3% entre 1995-1998), uma vez que o pequeno decréscimo é compensado pelo aumento da coalizão a partir de 1999 (GROHMANN, 2004:29).

partidos da coalizão, e entre estes e o Executivo), já que a oposição esteve reduzida a pouco mais de cem parlamentares.

Em um contexto no qual a coalizão de governo se manteve como foco dos problemas, a ocorrência das migrações partidárias acrescentou um ingrediente a mais na complexa administração da base governista. No primeiro mandato de FHC, as migrações resultaram no aumento da força dos aliados e em uma maior dispersão de recursos entre eles⁹¹. As tensões geradas por esta situação foram administradas graças à perspectiva concreta de reeleição do presidente, que funcionou como um amortecedor de conflitos em um primeiro momento. Passada a eleição de outubro de 1998, os partidos da base passaram a antecipar os seus movimentos estratégicos buscando fortalecer suas posições para as eleições futuras, especificamente para a sucessão presidencial em 2002.

O desempenho da coalizão majoritária apresentou uma evolução nos dois primeiros anos (1999 e 2000), quando registrou resultados suficientes para alcançar todos os quoruns requeridos para a aprovação das medidas no Congresso; anos estes em que o governo conseguiu aprovar mais projetos. Na prática, esses números sugerem que os presidentes (mesmo FHC em seus primeiros anos de governo) contariam com coalizões que, em sessões normais, até poderiam criar as condições para a aprovação dos projetos do Executivo. Contudo, em sessões onde os quoruns mais qualificados eram exigidos, elas não apresentariam o mesmo desempenho, fosse porque eram menores do que o tamanho requerido, fosse porque não dispunham da disciplina adequada. Daí pode-se concluir que estavam presentes as condições necessárias (mas não suficientes) para a continuidade das políticas reformistas. Alguns dos projetos que não foram aprovados não devem ser interpretados como uma prova cabal de uma relação de conflito entre os poderes (DINIZ, 2005:362). Alguns projetos foram utilizados como instrumento de negociação para que o Executivo conseguisse aprovar as proposições consideradas prioritárias, mesmo que a agenda trabalhista assim como as outras metas do governo estivessem subordinadas à agenda econômica.

Dando continuidade ao insulamento da área econômica, os cargos diretamente ligados à administração macroeconômica permaneceram fora do loteamento de pastas necessário para a montagem da coalizão de governo. Os dois principais *locus* de poder no interior da equipe⁹²,

⁹¹ O PMDB, que iniciou a legislatura como o maior partido da Câmara, ao final era apenas o terceiro, seguido pelo PPB. A maioria dos deputados que abandonaram a legenda migrou para o PSDB ou para o PFL. Ambos terminaram o primeiro mandato de FHC disputando a condição de maior partido brasileiro.

⁹² O Ministério do Planejamento, como já foi mencionado, perdeu importância porém não deixou de acompanhar os demais cargos da equipe econômica em relação ao perfil de seus ocupantes. Ao longo dos oito anos de

o Ministério da Fazenda e o Banco Central, continuaram a ser ocupados por nomes de prestígio junto ao mercado financeiro internacional e identificados com o ideário neoliberal. A única alteração (vide Quadro X) foi a substituição de Gustavo Franco (defensor do sistema de bandas e resistente às necessárias alterações na política cambial) por Armínio Fraga no Banco Central. Este conduziu a política monetária durante a difícil transição para o câmbio flutuante e o sistema de metas de inflação ocorrida ao longo do segundo mandato de FHC.

Quadro X – Equipes econômicas do segundo governo FHC

Período	Ministro da Fazenda	Filiação partidária	Ministro do Planejamento	Filiação partidária	Presidente do Banco Central
1999	Pedro Malan	-	Pedro Parente / Martus Tavares	-	Gustavo Franco/ Armínio Fraga
2000	Pedro Malan	-	Martus Tavares	-	Armínio Fraga
2001	Pedro Malan	-	Martus Tavares	-	Armínio Fraga
2002	Pedro Malan	-	Martus Tavares	-	Armínio Fraga

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central e Meneguello (1998).

A autonomia conquistada pela área monetária e cambial ao longo do primeiro governo foi abalada pela forte crise internacional às vésperas da eleição de 1998 e acabou por produzir duas importantes mudanças. A primeira, e de conseqüências mais imediatas, foi a adoção do regime de metas para a inflação e o abandono do regime de bandas cambiais⁹³ que vigorava desde março de 1995. Desde então, a política monetária tem sido conduzida de forma relativamente independente das pressões das autoridades fiscais. Todavia, esta condição não é legalmente garantida, estando o Banco Central sujeito a pressões políticas. A segunda mudança está diretamente relacionada a primeira e diz respeito à entrada do tema da independência do Banco Central na agenda do governo. Este goza de autonomia operacional desde o início do segundo governo FHC e sua independência exigiria uma reformulação do ponto de vista legal além de legitimidade política para que seja algo viável em um regime democrático (MAZIERO & WERLANG, 2004:337). Para tanto, são necessárias modificações na legislação – principalmente com relação aos objetivos desta instituição e aos mandatos de seus diretores – após uma ampla discussão do tema pela sociedade e pelos legisladores, o que não aconteceu nos últimos anos.

governo FHC esta pasta foi ocupada por burocratas de carreira (como Martus Tavares), ou pelos quadros técnicos ligados ao partido do presidente (PSDB).

⁹³ Em março de 1995, o Banco Central (BC) optou por uma política cambial de bandas de flutuação explícitas, em substituição à de livre flutuação que vinha adotando desde a implantação do Plano Real.

As reformas de segunda geração prosseguiram ainda que em um ritmo menor em relação aos anos anteriores, dada a dificuldade na aprovação destas reformas em um ambiente no qual as negociações cada vez mais difíceis com os partidos da coalizão tiveram que ser constantes. Não obstante, “as estratégias políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso foram profundamente constrangidas pela agenda política que herdou e que ele próprio ajudou a formar” (MELO, 2005:856). De um total de trinta e cinco propostas de reformas constitucionais⁹⁴ nos anos FHC (1995-2002), vinte e seis Emendas Constitucionais (EC’s) foram apresentadas e dezesseis foram promulgadas no primeiro governo. No segundo governo foram apresentadas nove EC’s – indicando o ritmo mais lento neste período – e dezoito foram promulgadas. Em relação aos temas, praticamente metade das EC’s aprovada referia-se diretamente a aspectos do federalismo, e entre estas, a maioria estava ligada às políticas e direitos sociais, tais como a EC n°31 (referente ao Fundo de Combate a Pobreza) e a EC n°29 (referente ao valor mínimo para os investimentos em saúde). A aprovação destas medidas respondia as críticas da oposição quanto ao descaso do governo com as questões sociais e tentava imprimir uma maior preocupação social como a marca do segundo governo, já que o Real – responsável por três ciclos políticos – estava desgastado.

Os temas econômicos representaram cerca de um terço das emendas, sendo seguido pelas propostas ligadas aos aspectos institucionais não-relacionados ao federalismo. Ao mesmo tempo, a preocupação com a estabilidade econômica e o foco na questão fiscal foram mantidos com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁵ (LRF) em maio de 2000. O sucesso das reformas de segunda geração marcou os dois mandatos de FHC, assim como o foco do governo no controle das contas públicas e na manutenção da estabilidade.

No campo da economia, a crise cambial do final 1998 foi o primeiro desafio do segundo mandato de FHC e foi responsável por uma desvalorização excessiva do câmbio nos meses subsequentes. Em uma conjuntura marcada por uma desvalorização nominal de 50%, uma inflação medida pelos preços ao consumidor de 10%, uma modesta expansão no PIB, uma leve melhora no saldo comercial e sem crises no sistema financeiro, o país pode concluir

⁹⁴ Melo (2005:860) realizou um levantamento das Emendas Constitucionais (EC) no período 1989-2004 e concluiu que das 50 emendas apresentadas neste período, dez antecederam os governos FHC e cinco foram promulgadas no primeiro ano do governo Lula (duas das quais foram propostas pelo governo FHC e promulgadas posteriormente).

⁹⁵ A aprovação da LRF foi o ponto alto do processo de centralização dos recursos fiscais pela União. O governo federal conseguiu flexibilizar uma parcela de recursos discricionários no orçamento e, ao mesmo tempo limitar a autonomia fiscal dos estados e municípios a partir do Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e LRF. Desta forma, o governo federal ajustou-se às restrições fiscais impostas pela elevada dívida interna do país e conseguiu controlar a principal fonte de desequilíbrio fiscal, isto é, o comportamento fiscal subnacional –, ao mesmo tempo em que elevou a carga tributária (MELO, 2005:858).

a transição entre os regimes cambiais com relativo sucesso. A resistência de parte da equipe econômica em permitir a flutuação da taxa de câmbio residia no histórico de inflação no país. A desvalorização aconteceu em um período de lento crescimento, o que explica parcialmente por que a inflação não disparou como se temia. Outros elementos importantes também contribuíram para este resultado, como apontam Pinheiro, Giambiagi & Moreira (2001:20): a) a administração da política monetária com ajustes de “sintonia fina” nas taxas de juros; b) a renegociação com o FMI, que demonstrou a credibilidade dada aos ajustes fiscais e proporcionou ao Banco Central a folga necessária para intervir no mercado de câmbio; c) o aumento moderado no salário mínimo; e d) a decisão de adotar um regime de metas de inflação. Neste contexto, três medidas se destacaram enquanto mudanças na gestão macroeconômica: a adoção de um regime de taxas de câmbio flutuantes, o estabelecimento de metas fiscais e de metas de inflação.

O novo regime cambial ampliou o espaço de manobra da política monetária e representou mais liberdade para o governo, que não precisava mais dispor das reservas internacionais para defender um certo nível de taxa de câmbio. O efeito negativo foi o risco maior de volatilidade cambial, o que poderia prejudicar a estabilidade de preços, os investimentos e o comércio exterior. O resultado foi que a transição política ocorrida com as eleições de 2002, tema do próximo item, afetou a taxa de câmbio e teve efeitos sobre a inflação.

A adoção de metas fiscais – em conformidade com o acordo feito com o FMI – foi perseguida pelo governo através de modestos cortes nos gastos⁹⁶ e, principalmente, de aumentos da receita. Este ajuste também foi favorecido por algumas reformas fiscais⁹⁷, uma série de medidas extraordinárias como impostos temporários (CPMF) e os resultados do programa de privatização, os quais permitiram o crescimento da receita quando calculada como percentagem do PIB, apesar das baixas taxas de crescimento e dos altos índices de desemprego. Todos estes fatores contribuíram para que o setor público alcançasse um superávit primário superior a 3% do PIB, em contraste com os anos anteriores.

⁹⁶ A dívida pública cresceu durante os anos FHC e houve também um aumento considerável do gasto governamental em todas as áreas: 6% anuais em média, enquanto o PIB cresceu apenas 2,4% ao ano. Os gastos públicos não financeiros passaram de 16,5% do PIB em 1994 para cerca de 22% em 2002. As despesas com amortização da dívida e pagamento de juros aumentaram, e em todas as áreas os gastos com pessoal e com investimento cresceram bem mais rápido que o PIB (SAMUELS, 2003:829).

⁹⁷ Algumas das reformas fiscais que contribuíram para o superávit fiscal: modificações na concessão de aposentadorias e pensões; a renegociação das dívidas dos estados; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; a privatização de bancos e empresas dos governos estaduais (PINHEIRO, GIAMBIAGI & MOREIRA, 2001:24).

Por fim, o regime de metas de inflação representou um compromisso com a permanência da estabilidade conquistada a partir do Real além da retórica nos discursos oficiais, já que a mensagem para os agentes econômicos era clara: o governo devia fazer o que estivesse ao seu alcance para atingir as metas rígidas estabelecidas com antecedência. No que diz respeito a execução das metas, o regime funcionou bem nos dois primeiros anos, falhando em 2001 e 2002, quando a inflação se desviou da meta de forma significativa. Todavia, a avaliação deste regime como âncora nominal é positiva quando consideradas as expectativas de inflação de médio e longo prazo, que mantiveram-se sob controle. A avaliação deve levar em conta o desempenho de outras variáveis da economia relacionadas mais diretamente ao regime monetário, sobretudo o comportamento do produto e da taxa real de juros. Quanto ao primeiro, o resultado é frustrante com um crescimento anual médio do PIB de apenas 2% entre 1999-2002, pouco abaixo do observado no período anterior. O resultado é um pouco melhor em relação ao câmbio flutuante (no qual a taxa de juros deixa de assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos e passa a ser utilizada para o controle da inflação), uma vez que os juros reais passam a cair, ao contrário do que aconteceu no período anterior. Logo, não fosse a mudança de regime cambial, intimamente ligada à escolha do regime de metas, a atividade econômica possivelmente teria sido pior do que o efetivamente observado (SCHWARTSMAN, 2004:91).

Resumindo, os anos FHC foram caracterizados pelo compromisso com a manutenção da estabilidade e com a aprovação das reformas estruturais, contando para tanto com o apoio de uma ampla coalizão de centro-direita que apresentou grande operacionalidade nos primeiros quatro anos e foi se tornando problemática após a reeleição. As políticas reformistas aprovadas ao longo desse período representaram o aprofundamento da monocultura institucional vigente no país desde o início da década, transformando o “Estado solução” dos anos 80 no “Estado problema” da década de 90 (EVANS, 1993). Isto foi possível graças a uma coalizão de governo afinada com um projeto neoliberal endossado pelo PSDB e por um grupo de economistas ligados ao partido e que foram os responsáveis pelo Real.

O sucesso alcançado por este plano na estabilização da economia proporcionou ao partido e a seus aliados a vitória em três ciclos políticos, ao mesmo tempo em que reforçou o elemento delegativo na condução da política econômica. Os poderes concedidos ao Executivo desde a redemocratização no intuito de alcançar a estabilidade tornam a área econômica cada vez mais insulada, fazendo do Ministério da Fazenda e do Banco Central os núcleos de poder dentro do governo ao longo da última década. A opção por manter o combate a inflação como

prioridade do governo a partir de 1995, ao mesmo tempo em que possibilitou a reeleição de FHC, colocou o país em uma rota de crescimento medíocre apoiado na poupança externa; o chamado “Segundo Consenso de Washington”.

Não houve o reconhecimento, por parte da equipe econômica, de que a consolidação da estabilidade passaria, necessariamente, pela solução de dois problemas: as altas taxas de juros e o câmbio sobrevalorizado. Estes não demoraram a aparecer, quando em 2001 o Banco Central interveio contra a alta do câmbio, o que culminou na elevação da taxa de juros, venda de dólares e troca de títulos federais não indexados por títulos indexados em dólares. O resultado foi o não cumprimento da meta e o aumento da vulnerabilidade do país a uma nova crise de balanço de pagamentos, o que aconteceu no ano seguinte quando a meta de inflação foi novamente descumprida. Nesta conjuntura, sem os superávits comerciais necessários para que o país voltasse a ter crédito, e com o pagamento de juros pelo Estado acima de 13% do PIB, aumentou a desconfiança dos credores que em 2002 já viam como provável a eleição de um candidato de esquerda como Lula para a Presidência da República. Todos estes fatos contribuíram para que uma nova crise cambial – mantida sob controle graças a um novo acordo com o FMI – ameaçasse o país em 2002, o ano das eleições presidenciais.

4.4. As eleições presidenciais de 2002: semelhanças na economia, diferenças na política

As eleições de 2002 começaram a ser articuladas após o pleito de 1998. As candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva (PT-PL-PC do B) e de Ciro Gomes (PPS-PTB-PDT) já estavam lançadas depois da divulgação do resultado que deu a vitória à Fernando Henrique Cardoso. Com poucos números positivos para serem apresentados e um baixo índice de aprovação, o resultado das eleições presidenciais de 2002 é consequência do desgaste do modelo praticado ao longo da última década e a necessidade – representada pelo número de votos – de uma mudança nos rumos do país, principalmente, na condução da economia. Mais uma vez as principais forças políticas estiveram polarizadas entorno das candidaturas do PT e do PSDB.

Para a sucessão de FHC foi lançada a candidatura do ex-ministro do Planejamento e da Saúde José Serra (PSDB), que se impôs apesar da resistência de setores de seu partido e, principalmente, do parceiro na coalizão, o PFL. Diferentemente dos processos eleitorais anteriores, os principais candidatos tiveram maior espaço na mídia para que pudessem expor seus programas de governo. A principal razão para esta mudança de comportamento da

imprensa foram os resultados das pesquisas eleitorais que desde o início apontavam a vantagem de Lula; o qual vinha sendo criticado pela maioria dos meios de comunicação desde a eleição de 1989 (CHAIA, 2004:39).

A ampla cobertura da mídia nestas eleições envolveu não somente a apresentação dos candidatos – vista também como uma forma de conquistar a credibilidade comprometida nos pleitos anteriores – como foi dado maior destaque à relação entre a intenção de voto e os indicadores do mercado financeiro nacional e internacional. Temas como o risco-país, índices das bolsas de valores e taxa de câmbio passaram a ser tratados diariamente pela mídia, de maneira semelhante ao ocorrido nas eleições de 1998. Os indicadores dos fundamentos da economia continuavam sendo tratados pelos candidatos e pela imprensa, porém o desemprego ganhou, pela primeira vez nos últimos vinte anos, maior destaque do que a inflação nos debates eleitorais.

Assim como destacado por Santos (2003a:25), em eleições majoritárias vence a disputa o candidato que for capaz de adquirir voto do eleitor localizado no centro do espectro ideológico. Nenhum candidato pode pretender ganhar as eleições, neste tipo de pleito, se permanecer em uma das extremidades do espectro, à esquerda ou à direita. De acordo com este raciocínio, a vitória de Lula pode ser explicada por dois motivos: um deslocamento do eleitorado para a esquerda e uma estratégia centrista da coalizão vitoriosa. Por um lado, questões como o emprego e a melhor distribuição de renda se tornaram prioridades para os eleitores. Para estes, a inflação deixou de ser decisiva pelo fato da estabilidade econômica ser vista como algo já conquistado e sedimentado. Por outro lado, desde o começo da campanha o PT firmou o compromisso com a manutenção da estabilidade econômica conquistada através da “Carta ao povo brasileiro”, quando Lula se comprometeu a honrar as metas de superávit fiscal (estabelecidas mediante acordo com o FMI), e os contratos que regem a rentabilidade dos títulos da dívida pública.

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. (...) O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações

do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. (...) Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições⁹⁸.

Este compromisso com a manutenção da estabilidade foi fundamental para a vitória de Lula, uma vez que, às vésperas das eleições, o país enfrentava um ataque especulativo contra o real que foi creditado a sua vantagem nas pesquisas eleitorais; foi o que alguns analistas chamaram de “efeito Lula”. Outro fator que desencadeou esta crise foi a dificuldade do candidato do governo em avançar nas pesquisas, mas certamente não foi sua causa. Esta tem que ser buscada na fragilidade financeira internacional em que o país se encontrava, consequência da política equivocada do governo em 2001 (tratada no item anterior) responsável pela maior exposição do à volatilidade dos capitais externos⁹⁹. A partir da veiculação do documento em que o candidato do PT descartava a possibilidade de “decisões unilaterais” e de “milagres” na condução da política econômica, o mercado financeiro e os demais agentes econômicos perceberam que o discurso radical adotado em outras campanhas havia sido abandonado. Com isso, após dois ciclos eleitorais bem-sucedidos (1994 e 1998), a “estratégia do medo” utilizada pelo candidato do governo deixou de fazer sentido.

Nesse pleito, o candidato do governo José Serra foi “vítima” do ciclo econômico-eleitoral, pois foi afetado negativamente pelo apoio recebido de um governo desgastado frente à opinião pública e com pouca efetividade das medidas tomadas em quatro anos. Em decorrência dos abalos sofridos pela coalizão de governo ao longo do segundo mandato de FHC, os partidos da base aliada tornam-se menos disciplinados e a aprovação de projetos no Congresso mais difícil, assim como a capacidade para definir políticas específicas. Os resultados da política econômica estavam longe de poder garantir mais um ciclo político. Este conjunto de fatores resultou no fortalecimento dos partidos de oposição, que também foram

⁹⁸ Trecho da ‘Carta ao povo brasileiro’ publicada pelo PT poucos meses antes das eleições de 2002 e apresentada por Antônio Palocci, futuro ministro da Fazenda de Lula.

⁹⁹ Quando a crise econômica abateu-se sobre a Argentina, a maioria dos analistas observou que o Brasil havia se “descolado” da sorte daquele país com a desvalorização de janeiro de 1999, porém esse descolamento era relativo. Nos primeiros meses de 2002, quando o Brasil voltou a revelar superávits decepcionantes, os analistas dos bancos internacionais voltaram a se lembrar dos prejuízos realizados com a Argentina, e, na primeira oportunidade, iniciaram um ataque especulativo contra o real (BRESSER-PEREIRA, 2003:344).

beneficiados pela insatisfação de grande parte do eleitorado com os resultados econômicos e sociais de oito anos de um governo liberal.

O relativo sucesso do Plano Real no combate a inflação e na obtenção de credibilidade junto ao mercado financeiro internacional – quando o capital estrangeiro, escasso durante toda década de 80, voltou ao país atraído pelas elevadas taxas de juros – fez com que a agenda econômica fosse alterada, dando destaque para outras questões que não a estabilidade, como a criação de empregos e o crescimento econômico. Os planos econômicos deixaram os discursos políticos a partir da eleição de 1994, mas a economia permaneceu como um ponto fundamental na arena política nacional, especialmente nos períodos eleitorais.

(...) nas eleições de 2002, o conjunto das forças políticas tentou posicionar-se na ala esquerda do *establishment*. Isto significa que todos eles advogavam mais controle do Estado sobre o mercado, mais incentivos estatais para as atividades produtivas e maior proteção do Estado para os mais pobres, mas tudo isso sem quebrar o molde liberal que conforma a coalizão sociopolítica no poder (SALLUM JUNIOR, 2003:49).

O candidato de oposição chegou ao poder com um discurso híbrido, que combinava a manutenção dos contratos com propostas de geração de emprego. No entanto, a vitória de Lula – historicamente um político de esquerda, oriundo das camadas populares, que abandonou o discurso radical após a terceira derrota – representou uma mudança da coalizão política governante, porém está longe de ter produzido uma ruptura com a monocultura institucional consolidada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Neste sentido, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 foi um importante passo em direção a consolidação democrática no país, uma vez que a via eleitoral e a saída constitucional puderam ser confirmadas como o caminho da alternância no poder e da resolução de impasses políticos. A temática relativa ao sistema partidário não partilhou dos mesmos avanços, visto que o cenário caracterizado por intensa fragmentação, fragilidade partidária e a elevada volatilidade eleitoral são algumas evidências dos modestos resultados nesta área (KINZO, 2004:35). Assim, o que parecia a emergência de um novo alinhamento governo/oposição – em vista da chegada ao poder de uma coalizão diferente da que governou o país por oito anos consecutivos – tornou-se uma situação em que os membros da coalizão de FHC e antigos adversários ideológicos passaram a integrar a coalizão de governo do presidente Lula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTINUIDADE *VERSUS* MUDANÇAS EM DUAS DÉCADAS DE DEMOCRACIA E POLÍTICA ECONÔMICA

a) A institucionalização democrática e a busca pela estabilização econômica

Ao abordar o recente período democrático e o tortuoso caminho percorrido até a estabilização econômica com o Plano Real, este trabalho considerou três pontos de inflexão. Nestes, os diversos planos econômicos determinaram e foram determinados pelos avanços no sistema político, ao mesmo tempo em que o desempenho das forças políticas que estiveram no governo afetaram o comportamento global da economia, configurando assim o tenso equilíbrio entre política e economia.

O primeiro ponto de inflexão está relacionado ao marco inicial do atual período democrático, no qual o primeiro governo – após a longa transição pactuada – foi eleito indiretamente e herdou graves problemas econômicos dos governos militares. Desde o início, o governo da Aliança Democrática (coalizão formada por PMDB e PFL) enfrentou o déficit de legitimidade devido ao duplo processo de transição (política e econômica) em curso e que marcaria a década de 80. Soma-se a isso a fluidez institucional e a atomização dos atores políticos em meio a Assembléia Nacional Constituinte e ao lançamento de mal-sucedidos pacotes econômicos.

A necessidade de articulação em torno de uma ampla base de apoio ao governo em um contexto de alta fragmentação partidária, torna a composição do Executivo e o processo decisório fontes permanentes de tensões e conflitos. Este é o padrão de governança adotado e ratificado na Constituição de 1988: o presidencialismo de coalizão. Aqui o elevado número de atores que surgem como *veto players* potenciais, acrescidos da existência de instrumentos constitucionais que concentram grande poder decisório no Executivo (Medidas Provisórias) e uma conjuntura de graves problemas econômicos, resultou na reafirmação do elemento delegativo presente na democracia e diretamente relacionado à gestão macroeconômica. Desta maneira, estabeleceu-se um padrão em que os vários planos de estabilização foram implementados por ação unilateral do Executivo e da equipe econômica, sob o pretexto da urgência e gravidade das altas taxas de inflação e do elevado endividamento externo. Os graves problemas econômicos, além de reforçarem este tipo de regime democrático, não puderam ser equacionados no curto prazo em virtude do ambiente político instável, no qual a

legitimação do governo dependia em grande medida dos resultados obtidos com a política macroeconômica. Esta por sua vez, esteve comprometida com a extensa teia de apoios dos diversos atores políticos e, principalmente, com a manutenção da coalizão de governo.

O amplo comprometimento político do governo Sarney significou, do ponto de vista econômico, a falta de disciplina fiscal, menor insulamento burocrático e instabilidade da equipe econômica. Esta era constituída por economistas ligados aos partidos da base aliada e estava diretamente ligada ao presidente e ao seu projeto político. A substituição dos titulares da área econômica ocorria em função do fracasso dos planos de estabilização. A experiência do Plano Cruzado apresentou melhores resultados enquanto durou o congelamento de preços e o apoio político às suas medidas, ficando comprometido a partir do momento que os eventos políticos – as eleições parlamentares e a constituinte – se tornaram prioritários na agenda do governo. O fracasso deste pacote representou a derrota política de um grupo de economistas heterodoxos composto principalmente por representantes da PUC-RJ e UNICAMP, dois centros de excelência em Economia e que há várias décadas formam os principais nomes do país na área, inclusive grande parte dos economistas dirigentes.

A primeira eleição direta para presidente da República (1989) representou um importante marco na consolidação democrática. Esta ocorreu em um contexto de grande insatisfação popular em relação ao governo e os resultados da política econômica, reforçando o surgimento de novas forças políticas. Este foi possível dado o cenário do final dos anos 80, no qual se delineava um momento de crise política e econômica, com as forças políticas pulverizadas, a derrota da heterodoxia e a crescente pressão pela abertura da economia. Em consequência desta conjunção de fatores, a vitória de Fernando Collor representou a vitória de uma nova agenda e que, após as eleições, se revelou identificada com a ortodoxia e o neoliberalismo.

O novo governo foi o responsável por introduzir a agenda neoliberal no país, seguindo às recomendações da “nova ortodoxia”, o que não garantiu sucesso nas tentativas de estabilização por parte da equipe econômica. Após o Plano Collor I e as suas consequências desastrosas, a equipe econômica perdeu credibilidade e foi substituída, porém não a tempo de salvar o governo da ruína. Não obstante, Collor tentou romper com o padrão de governança ao não formar um governo de coalizão. O resultado foi a formação de gabinetes minoritários e a edição de um grande número de Medidas Provisórias. As consequências da baixa correlação de forças entre os poderes e a falta de efetividade das medidas na área econômica,

culminaram no *impeachment* do presidente depois de pouco mais de dois anos de governo sob a acusação de envolvimento em esquemas de corrupção.

A passagem de Collor pelo governo demonstrou a importância das coalizões (na manutenção da governabilidade) e a apresentação de bons resultados na economia (enquanto fonte de legitimidade) como os dois principais pilares sustentação de um governo no atual período democrático. Ao não preencher estes dois requisitos, Collor não conseguiu se manter na Presidência e foi substituído pelo vice-presidente, conforme previsto na Constituição. Ao assumir, Itamar Franco buscou restabelecer o diálogo entre os poderes formando uma coalizão, na qual participaram os três maiores partidos (PMDB, PFL e PSDB). A orientação liberalizante do governo foi mantida, com a continuidade do programa de privatizações e das demais reformas, tendo em vista a presença neste governo de defensores destas políticas, nomeadamente PSDB e PFL.

O governo Itamar contou com um gabinete de perfil semelhante ao de seu antecessor: minoritário e com poucos ministros filiados aos partidos da base aliada. Entretanto, isso não representou perda de apoio no Congresso e também não evitou que a área econômica fosse entregue ao PSDB em 1993. O Ministério da Fazenda passou a ser ocupado por Fernando Henrique Cardoso, responsável por convocar parte da equipe que idealizou o Plano Cruzado para trabalhar em um novo plano econômico. A partir deste momento estava em andamento não apenas um plano, como também um ciclo político baseado nos bons números por ele produzidos.

b) Os três ciclos políticos do Real

Ligados ao PSDB, os economistas da PUC-RJ retornaram ao governo, onde ocuparam cargos na equipe chefiada por Fernando Henrique e foram os responsáveis pela formulação e implementação do Plano Real. A equipe econômica (Ministério da Fazenda, Planejamento e Banco Central) sofreu alterações com a ascensão do neoliberalismo e com a derrota dos heterodoxos. Ao mesmo tempo em que o Planejamento perdia importância em um ambiente econômico liberal, o Ministério da Fazenda foi se tornando cada vez mais central na estratégia de governo, alcançando o maior grau de insulamento com a implantação do Real. Outra particularidade desse processo foi o afastamento de outros ministérios (e do presidente) da condução da política econômica, dando a FHC o status de

“primeiro ministro” do governo Itamar. O resultado da centralidade da Fazenda foi o destaque conferido a figura do ministro nos meios políticos, além dos bons números produzidos pelo plano serem atribuídos a ele e ao seu partido.

O capital político agregado, como consequência dos bons resultados da administração dos problemas econômicos, tornou o então ministro FHC um forte candidato a sucessão presidencial nas eleições de 1994. Trata-se do segundo ponto de inflexão tratado no trabalho. O plano que começou a ser implementado em junho de 1993, contava com outras duas etapas sendo a última um “choque anunciado” sob a forma de uma reforma monetária prevista para as vésperas do período eleitoral. Os resultados preliminares destas medidas foram suficientes para formar uma ampla coalizão de centro-direita em torno da candidatura de FHC.

A introdução do real em julho de 1994, ao desindexar os preços, provocou a queda quase imediata das taxas de inflação, sendo rapidamente convertido em apoio político e popularidade para a coalizão eleitoral formada por PSDB, PFL e PTB. Tal sincronia entre os planos político e econômico resultou no primeiro dos três ciclos políticos do Plano Real, o que somente foi possível em razão do peso dos resultados macroeconômicos no cálculo eleitoral do brasileiro. Sendo assim, os números produzidos pela gestão macroeconômica são politizados, isto é, são atribuídos pelos eleitores ao governo e, mais especificamente, à figura do presidente, com consequências políticas e eleitorais. Assim, o elemento delegativo presente na execução da política econômica é compreendido por grande parte do eleitorado, que tem nos resultados da economia uma medida do sucesso presidencial.

Uma vez eleito, FHC formou um sólido gabinete multipartidário baseado em uma coalizão de governo estável, o que fez deste uma exceção no padrão de governança estabelecido desde a redemocratização. A boa relação entre os poderes proporcionou a aprovação de parte das reformas constitucionais entendidas como necessárias para a permanência da estabilidade conquistada a partir do Real. Os trabalhos legislativos seguiram as prioridades do Executivo, possibilitando mudanças na agenda do governo. O resultado deste poder de agenda foi o adiamento da Reforma Tributária e a aprovação da reeleição. Esta manobra representou o segundo ciclo político do Real, uma vez que os bons números apresentados pela economia, ao lado das condições favoráveis da coalizão (tamanho e disciplina), proporcionaram legitimidade a essa mudança na agenda política.

A centralidade alcançada pelo tema da estabilização, juntamente ao grau de insulamento da equipe econômica, tornou o Ministério da Fazenda e o Banco Central dois dos mais importantes núcleos de poder no governo a partir da implementação do Real. Apesar da

concepção heterodoxa, a gestão do plano foi ortodoxa e seu desempenho foi sustentado pela utilização intensiva da âncora cambial, o que pressupunha em uma visão otimista do mercado financeiro internacional. Assim como outros países latino-americanos que aderiram ao receituário neoliberal e ao Segundo Consenso de Washington, o Brasil passou de doador de poupança nos anos 80 para a condição de receptor de recursos financeiros nos anos 90. A partir desse momento o país passa a ser amparado por uma nova forma de financiamento externo, combinando a sustentação do real com o aumento da vulnerabilidade externa. A combinação entre câmbio valorizado e juros altos, mantida mesmo sob críticas e ataques especulativos à moeda nacional, contribuiu fortemente para lançar a economia numa trajetória de crescimento baixo que perdura até os dias de hoje.

Os benefícios da estabilização, que inicialmente eram compartilhados com as classes média e baixa, passaram a ser concentrados pelos rentistas. Ocorreu uma transferência de riqueza e renda contra a massa de salários, contra os produtores de *tradeables* e contra um grande conjunto de devedores obrigados a contrair empréstimos a elevadas taxas de juros. Motivadas pelas mesmas causas, houve o desestímulo de novos investimentos e a retração das cadeias produtivas. As fragilidades do plano econômico havia se tornado visíveis a partir da sucessão de crises internacionais e do baixo desempenho em termos de emprego e renda. Ainda assim, os resultados do Real e a “estratégia do medo” garantiriam o terceiro (e último) ciclo do Real nas eleições de 1998. As reformas liberalizantes durante a segunda metade da década, juntamente com a ortodoxia na economia, representam o terceiro ponto de inflexão tratado neste trabalho.

Em uma conjuntura de turbulências no mercado financeiro internacional e de falta de novos (e bons) números para serem apresentados aos eleitores, a credibilidade e a experiência da equipe econômica proporcionaram a sobrevivência de quatro anos a FHC e seus aliados. O seu segundo mandato foi marcado por um governo desgastado junto a população e aos partidos da base aliada. A coalizão de governo (maior e menos disciplinada) perdeu sua operacionalidade e as políticas reformistas tiveram seu ritmo de aprovação reduzido em relação ao primeiro governo – estes dados caracterizam o último ciclo do Real como um ciclo eleitoral invertido. Na economia, vários foram os constrangimentos impostos às políticas governamentais, tais como as baixas taxas de crescimento da economia mundial em 2001 e 2002, a crise econômica na Argentina e o risco político associado à eleição presidencial de 2002.

A coalizão responsável pela vitória de FHC (e pelo mandato mais estável do período 1985-2002) sofreu abalos após a reeleição. Neste segundo governo o presidente perdeu

muito de seu prestígio e não cumpriu boa parte das promessas feitas durante a campanha, principalmente quando decidiu pela desvalorização do real em janeiro de 1999. Esses ajustes na política econômica – que haviam sido postergados em razão das eleições – foram realizados sem uma contrapartida em termos de capital político, seguindo a deliberação unilateral da equipe econômica que permanecia com o foco na estabilidade. Este mais tarde se revelou um erro de agenda, uma vez que o Plano Real havia sido superado enquanto referência do governo sem que bons resultados fossem produzidos para o próximo tempo eleitoral. Sendo assim, a derrota de FHC e de seus aliados foi postergada em quatro anos em troca de um maior desgaste deste grupo político e da redução das suas chances de vitória nas eleições de 2002.

Com poucos resultados positivos (em termos econômicos e sociais) e um baixo índice de aprovação, o resultado das eleições presidenciais de 2002 foi consequência do desgaste do modelo praticado ao longo da última década e da necessidade de mudança nos rumos do país, principalmente, na condução da economia. Nesse pleito, José Serra foi uma “vítima” do ciclo econômico-eleitoral, sendo afetado negativamente pelo apoio a um governo desgastado frente à opinião pública e com pouca efetividade das medidas tomadas em seus últimos quatro anos. O resultado foi a vitória de Lula, candidato da oposição que após ser derrotado em três eleições e com popularidade crescente – a medida que o modelo neoliberal dava sinais de saturação – abandonou o discurso radical se dirigindo ao centro do espectro político.

c) O governo Lula: a continuidade *versus* esperança

Lula foi eleito por uma considerável parcela da população que rejeitou a experiência neoliberal dos anos 90, e por uma grande aliança que reuniu segmentos da esquerda ao centro, em nome da retomada do desenvolvimento econômico, do emprego e do investimento produtivo. Lula articulou-se, ainda durante a campanha eleitoral, junto ao capital financeiro internacional, desmontando desde o início de seu governo a base político-eleitoral que o conduziu a vitória nas urnas. Dessa maneira, o novo ciclo iniciado com a eleição de 2002 sucumbiu à natureza *path dependence* da evolução institucional o que explica, pelo menos em parte, a trajetória de mudanças lentas com forte continuísmo na recente história brasileira.

A chegada de Lula e do PT à Presidência é o quarto ponto de inflexão proposto por este trabalho. Em termos de institucionalização democrática a vitória de um político de

esquerda representou um importante avanço ao confirmar a alternância de forças no poder. Esta conquista deve ser relativizada pela continuação da fragmentação partidária e do padrão de governança. Sendo assim, para compor seu gabinete o presidente buscou apoio de partidos de com orientações ideológicas diversas (PMDB, PPS, PTB, PMN), além dos aliados de esquerda (PC do B, PDT, PSB, PV), na tentativa de formar uma ampla coalizão.

Ao contrário da base aliada do governo anterior que chegou a congregar mais de 75% dos parlamentares de cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB), o primeiro governo Lula não desfrutou das condições para reunir uma coalizão majoritária e relativamente estável como a que existiu na maior parte dos anos FHC. Os resultados conseguidos a partir de uma coalizão com tantos partidos membros são questionáveis, já que a capacidade de atender aos diversos interesses desse grande número de aliados e, conseqüentemente, a disciplina que pode se esperar destes tende a ser menor.

A “virada” pretendida pelos milhões de eleitores em direção a um governo mais preocupado com a criação de empregos e a melhor distribuição de renda foi, desde as eleições, acompanhada pelo compromisso com a estabilidade econômica e com o prosseguimento das políticas reformistas. Na prática, isto significou a continuidade dos padrões de monocultura institucional vigentes ao longo da década de 90, principalmente no que diz respeito ao perfil da equipe econômica e a orientação da política macroeconômica.

Em relação à equipe econômica, o padrão de formação e atuação consolidado ao longo do governo FHC foram outros dois componentes que permaneceram praticamente inalterados no governo Lula. A centralidade do Ministério da Fazenda foi confirmada com a escolha de um político influente do partido (PT) para assumir a pasta com a incumbência de transmitir, desde o processo eleitoral com a “Carta ao povo brasileiro”, credibilidade aos agentes econômicos. Palocci, assim como FHC durante o governo Itamar, exerceu o papel de mediador entre o mercado e o governo. Com este mesmo objetivo foi escolhido Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central; ligado ao PSDB foi bem-sucedido em sua passagem pelo mercado financeiro. A questão partidária neste caso foi superada em nome do compromisso com a estabilidade econômica. Esta escolha serviu para reafirmar a orientação da política econômica (ortodoxa) e reiterar a adesão ao “Segundo Consenso de Washington”.

Os indícios fornecidos desde a eleição a respeito da permanência da ortodoxia convencional foram confirmados com o prosseguimento da política de metas e a tentativa de oficializar a autonomia do Banco Central. A necessidade de manter a “credibilidade” do país foi e é utilizada como a justificativa para a manutenção da política econômica operada

pelo governo FHC. Entretanto, essas medidas deixam pouco (ou nenhum) espaço para a política econômica em si: a política monetária está atrelada às metas inflacionárias, a fiscal aos superávits e a cambial é comandada pelo mercado. Neste contexto, não há diferença entre a independência do Banco Central e a autonomia operacional proposta em 2003 – uma realidade desde o governo anterior. A busca pela “credibilidade” tornou-se algo positivo em si mesmo e mergulhou o país em um ciclo vicioso onde qualquer sinalização na direção de uma mudança efetiva, na qual as prioridades pudessem ser invertidas dando primazia à recuperação do crescimento e do emprego, representaria risco à “credibilidade” e estabilidade econômica.

A relação entre política e economia, como pôde ser demonstrado ao longo do trabalho, não se limita a uma dupla causalidade, mas apresenta variações de acordo com o momento histórico do país. Não há uma completa independência de nenhuma das duas esferas, e sim períodos em que o contexto político sobrepõe o ritmo de mudanças no campo econômico, a exemplo dos anos 80. Em outros momentos, como nos anos 90, o maior desenvolvimento das forças econômicas é possibilitado pelo amadurecimento do regime político. Cabe ressaltar que, por maior que seja o insulamento burocrático, as forças econômicas não são autônomas nem totalmente independentes.

Independentemente de prevalecer mudanças na esfera econômica ou política, a figura do economista dirigente contempla estes dois elementos na condução da política econômica. Os núcleos de poder no interior da equipe econômica (Ministério da Fazenda e Banco Central) acabaram por reforçar o elemento delegativo presente na democracia brasileira. O atual governo, ao propor a autonomia do Banco Central e a continuação do modelo econômico baseado no binômio estabilidade/credibilidade, demonstrou que a delegação não ficou restrita a fase inicial do atual período democrático. Ao contrário, é um elemento constituinte do modelo de democracia do país reforçado pela monocultura institucional que prega um maior insulamento da equipe econômica, de forma a reduzir o viés inflacionário produzido pela interferência política na condução da economia.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n° 1, 1988, pp.5-35.

_____. O Estado. In: JAGUARIBE, Hélio (org.). *Sociedade, Estado e Partidos na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados. In: *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* INAE: XIII Fórum Nacional. Rio de Janeiro, 2001.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; VARSANO, Ricardo. Reforma Tributária: sonhos e frustrações. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme (orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e as crises financeiras internacionais: visão histórica e reflexos sobre a política exterior, 1929-1999. In: *IV Ciclo de Conferências sobre Política Exterior do Brasil*, UnB, janeiro, 1999.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 3, 2000, pp.77-98.

_____; COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-99. In: *World Politics*, vol. 55, n° 4, 2003, pp. 550-578.

_____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARVATE, Paulo Roberto. Diferenças no tipo de coalizão e regras partidárias levaram os países latino-americanos a apresentar diferenças nos resultados fiscais? In: *IPE-USP: Programa de Seminários Acadêmicos*, São Paulo, 2005.

BAKER, Andy. Reformas Liberalizantes e Aprovação Presidencial: A politização dos debates da política econômica no Brasil. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 2, 2002, pp.187-218.

BAUMANN, Renato. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, Renato (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Julio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Populismo e política econômica no Brasil. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (org.). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991, pp. 107-123.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *Lua Nova – Revista de cultura e política*. São Paulo, n° 45, 1998, pp. 49-95.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington. In: CASTRO(org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I, V.2*. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, 2002.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia, e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

BORSANI, Hugo. *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CARREIRÃO, Yan de Souza. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Florianópolis: Ed. Da UFSC; Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

CASTRO, Antonio Barros de, SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

CHAIA, Vera. Eleições no Brasil: o “medo” como estratégia política. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hacker, 2004.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 28, n° 3, 1985.

_____. Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma avaliação dos anos 80. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 34, n° 3, 1991, pp. 349-377.

_____. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. In: *Revista de Sociologia e Política*, n° 14, 2000, pp. 7-28.

_____; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n° 2, 2005, pp. 333-369.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n° 28/29, 1993, pp. 107-157.

_____. Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. In: *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 2, n° 4, julho/dezembro, 1998, pp. 51-85.

_____. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n° 9, janeiro/junho, 2003.

FAUCHER, Philippe; DUCATENZEILER, Graciela; REA Julian C. A improvável estabilização e o inconcebível capitalismo popular de mercado. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____; MOREIRA, Maurício Mesquita. Políticas Neoliberais? Mas o que é o Neoliberalismo? In: *Revista do BNDES*, vol. 7, n° 13, junho, 2000, pp.171-190.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. Coalizões Presidenciais e Disciplina: efeitos dos quoruns de decisão no presidencialismo brasileiro (1946-1964/1990-2000). In: *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*, PUC-RJ, Rio de Janeiro, julho, 2004.

HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste europeu. In: ABREU, Alzira Alves de. (org.). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HIRSCHMAN, Albert O. A economia política do desenvolvimento latino-americano: sete exercícios de retrospectiva. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 01, n° 03, 1987.

IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1ª reimpr., 2ª ed., 2004.

KINZO, Maria D’Alva Gil. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré/ Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n° 54, 2004, pp. 23-40.

LAMOUNIER, Bolívar Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré/ Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

_____; SOUZA, Amaury de. Democracia e Reforma Institucional no Brasil: Uma Cultura Política em Mudança. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 34, n° 3, 1991, pp. 311-347.

LASCH, Scott; URRY, John. *The End of Organized Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1987.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n° 39, 1999, pp. 191-195.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e Elites dirigentes no Brasil. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 20, 1992.

_____. *Os Economistas no Governo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. In: *RSP – Revista do Serviço Público*, ano 49, n° 4, 1998.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 14, n° 41, outubro, 1999, pp.69-89.

MAZIERO, Pricila; WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa. Política monetária e autonomia do Banco Central. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme (orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Ministério da Cultura, 2002.

_____. O sucesso inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n° 4, 2005, pp. 845-889.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MONCLAIRE, Stéphane. Democracia, Transição e Consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. In: *Revista de Sociologia e Política*, n° 17, novembro, 2001, pp. 61-74.

MOURA, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré/ Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

_____. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Brasília, DF: ENAP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo; SCHIMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

_____. *Democracia delegativa?*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n° 31, outubro, 1991, pp. 25-40.

PESSANHA, Charles. O poder e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n° 46, junho, 2001, pp.31-54.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?* Texto para Discussão n° 91, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/td.asp>>.

PREUSSLER, Athos Prates da Silveira; PORTUGAL, Marcelo Savino. Um estudo empírico dos Ciclos político-econômicos no Brasil. Texto para Discussão – *Programa de Pós-graduação em economia – UFRGS*, n° 2002/05, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

RAMOS, Fernando Antônio da Cunha. *Análise comparativa dos Planos Cruzado e Real*. Dissertação de Mestrado em Finanças e Economia Empresarial, EPGE-FGV, Rio de Janeiro, 2004.

RENNÓ, Lucio; SPANAKOS, Anthony P. Fundamentos da economia, mercado financeiro e intenção de voto: as eleições presidenciais brasileiras de 1994, 1998 e 2002. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 49, n° 1, 2006, pp. 11-40.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n° 49, junho, 2002, pp 71-92.

SALLUM JUNIOR, Brasília. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes (org.). *O Estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

_____.; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 52, 2003, pp. 35-55.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n° 4, 2003, pp. 805-835.

_____. Em defesa do Presidencialismo de coalizão. In: NICOLAU, Jairo; SANTOS, Fabiano; MORAES, Filomeno; ABU-EL-HAJ, Jawdat; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; MOTA, Aroldo. *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003a.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003b.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Paradoxos do Liberalismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 3ª ed., 1999.

SCHWARTSMAN, Alexandre. Metas para a inflação: imperfeitas para um mundo imperfeito. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme (orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

SOLA, Lourdes. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil – técnicos, políticos, democracia. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 03, n° 09, 1988, pp. 20-55.

_____. Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual estado? In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 27, 1995, pp.29-60.

_____. A Reforma do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

SOUZA, Amaury de., LAMOUNIER Bolívar. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré/ Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n° 3, 2001, pp. 513-560.

SOUZA, Juarez de. Críticas à construção de um Estado neoliberal no Brasil (1987-2002: 15 anos de profundas mudanças). In: *VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*. Panamá, outubro, 2003.

THÉRET, Bruno. O neoliberalismo como retórica econômica e modo de ação política: de uma clivagem esquerda/direita a uma fratura entre o financeiro e o social: o caso francês. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 24, 1994.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n° 34, 1997.

WILLIAMSON, John. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

_____. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, vol. 12, n° 1, jan/mar. 1992, pp. 43-49.

VELASCO JUNIOR, Licínio. *A economia política das políticas públicas: fatores que favorecem as privatizações no período 1985/1994*. Texto para Discussão – BNDES n° 54, 1997. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-54.pdf>.

WEBGRAFIA

Banco Central do Brasil
<<http://www.bcb.gov.br>>

Carta ao povo brasileiro (2002)
<<http://www.2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>

Ministério da Fazenda
<<http://www.fazenda.gov.br>>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<<http://www.planejamento.gov.br>>