

On *Statecraft*, Economic Liberalization and Democratization

Lourdes Sola e Eduardo Kugelmas

1- O problema em perspectiva.

Este trabalho trata de alguns desafios analíticos postos pelas mudanças no cenário latino-americano nos últimos anos no que se refere às relações entre os processos de democratização e de liberalização econômica. Esta problemática, como se sabe, tem sido objeto de extensa literatura voltada, predominantemente, para as condições políticas e institucionais que explicam a capacidade diferencial demonstrada por vários países latinoamericanos de compatibilizar a reconstrução da ordem democrática com um penoso esforço de ajustamento estrutural.

Uma das marcas registradas dessa literatura consiste na avaliação cautelosa, quando não pessimista, das perspectivas de consolidação democrática, em contextos econômicos nos quais se tornava mais adverso o impacto da crise da dívida externa, da estagnação e, sobretudo, de pressões hiperinflacionárias sobre as condições de governabilidade. Uma outra característica é distintiva de grande parte da literatura *política* relevante quando comparada àquela que se desenvolveu à sombra da *mainstream economics*. Trata-se da admissão postulada, frequentemente implícita, de múltiplas rotas de liberalização econômica- cum- democratização passíveis de serem relativamente bem sucedidas: em função das diferenças significativas entre os países que iniciaram ambos processos de mudança desde diferentes pontos-de-partida.¹

A diversidade observável nas diretrizes técnicas bem como no *timing* e na forma de apresentação dos programas de estabilização e de reformas orientadas para o mercado nas jovens democracias latinoamericanas parece validar essa abordagem comparativamente mais pluralista. Ao mesmo tempo, o esforço por resgatar um denominador comum que

¹ Veja-se sobretudo Laurence Whitehead, 1993; “On “Reform of the State” and “Regulation of the Market” in *World Development, Special Issue on Economic Liberalization and Democratization*, Vol. 21, n.8, August 1993. Consultar também Lourdes Sola, “Estado, Transformação Econômica e

sirva de base à generalizações tem sido reiterado dada a evidente convergência no que se refere *aos seus rumos*, e, em particular, no que diz respeito às diretrizes estratégicas que integram as agendas governamentais: liberalização econômica simultaneamente à ampliação do escopo da democracia representativa.²

A variedade de rotas possíveis e a multiplicidade de resultados efetivos leva, assim, a manter na ordem do dia uma problemática mais geral relacionada a duas dimensões principais. Primeira: o problema das formas de interação dinâmica entre um processo e outro no novo cenário aberto nos anos de 1990 - dando continuidade à discussão iniciada na década anterior sobre os vínculos entre ambos e, em particular, sobre o escopo da democracia na região. Segunda, a questão, de cunho propositivo, de determinar o *mix* mais adequado entre re-estruturação econômica e democratização, respeitados os pontos de partida. Sob esse aspecto, além da consistência substantiva entre os dois processos destacam-se outras variáveis: o caráter mais ou menos gradual da estratégia de mudança e, em consequência, seu *timing*; a tolerância da sociedade para com aos custos sociais envolvidos ; sua forma de apresentação - e a capacidade das lideranças políticas de mobilizar novos recursos políticos *a partir das instituições dadas*.³

Os avanços observáveis na década de 1990, no entanto, obrigam a uma mudança de perspectiva e, eventualmente, a rever alguns dos mapas cognitivos que orientaram os trabalhos pioneiros na literatura relevante. De um lado, justifica-se maior otimismo quanto às ameaças de retrocesso autoritário ou de crises agudas de governabilidade, induzidas pelo estado de paralisia decisória que bloqueava a adoção de uma estratégia política acordada para reverter a situação de extrema incerteza econômica. De outro, apresentam-se novos desafios analíticos -e normativos - parte dos quais suscitados, justamente, pelos progressos observados em duas frentes principais. Uma delas é a melhora generalizada da situação macro-econômica que abriu novo espaço para a discussão sobre políticas de desenvolvimento na região. A nível propositivo, essa temática tem sido negligenciado por

Democratização no Brasil”in Lourdes Sola, org. *Estado, Mercado, Democracia. Política e Economia Comparadas*, 1993, , S.Paulo, Paz e Terra.

² Przeworski, Malloy , Torre,etc.

³ Stepan e Linz, Malloy , etc.

analistas locais e pelos atores políticos domésticos nos vários países afetados, como registra Roberto Frenkel.⁴ Outro desafio decorre da progressiva estabilização das expectativas também no que se refere às perspectivas de consolidação democrática, em um sentido muito preciso. Referimo-nos à prioridade crescente atribuída à ampliação do escopo da política participatória e à redução das desigualdades sociais em *um marco democrático*. A construção desse marco, por sua vez, passa a depender cada vez mais, como sugeria Laurence Whitehead já em 1993, não só da estabilização das expectativas econômicas e políticas, mas *também* das metas de maior transparência e *accountability institucionais*.⁵

A situação de relativa bonanza nas duas frentes mencionadas abre espaço para um novo horizonte temporal, de mais longo prazo e obriga a levar em conta também um conjunto de questões emergentes, onde os conflitos distributivos assumem outra feição. Em que medida ela traz para o centro do palco, como propõe Frenkel, “discussões sérias sobre a estratégia de desenvolvimento que os países latino-americanos deveriam adotar para substituir o modelo de posguerra”? Ou as questões mais fundamentais subjacentes às reformas políticas e econômicas, a saber: qual estado? qual democracia?

Êste *paper* propõe-se abordar apenas alguns aspectos das relações entre liberalização econômica e democratização no novo contexto, a partir de temas e problemas suscitados pela experiência brasileira recente. Este é um ponto de partida conveniente para nossos propósitos analíticos, por três ordens de razões. Em primeiro lugar, por ter por objeto um país retardatário no que se refere a uma das principais metas do processo de ajustamento estrutural - a estabilidade econômica. Até meados de 1994, por exemplo, a bonanza no contexto financeiro internacional nos anos imediatamente anteriores não pôde ser plenamente aproveitada como ocorreu em países como o México e Argentina, onde a situação fiscal estava ou parecia estar saneada. Uma segunda razão é o quadro de maior fragilidade institucional, ao longo da transição democrática brasileira. As dificuldades em

⁴ Roberto Frenkel, “Nuove Prospettive per lo sviluppo dell’America Latina”, in *America Latina, Trimestrale d’informazione ed analisi politico-economica*” CESDE, Università di Bologna, Forlì, Anno 2, n.5, Giugno 1995.

⁵ Whitehead, op.cit. pp. 1386

consolidar o quadro partidário compuseram-se com um tipo de federalismo pouco consistente com a solução definitiva da crise fiscal. Êste é um problema constitutivo do nosso processo de democratização. De resto, dois anos depois de implantado o Plano Real, continua pendente de acordos e negociações pontuais entre os poderes legislativo e executivo bem como da aquiescência de governadores mais representativos. Sob esse aspecto, portanto, a meta de estabilidade auto-sustentada depende ainda da forma pela qual serão confrontados alguns dos principais fatores de incerteza institucional. Respectivamente:

- a) formação de um eixo parlamentar de apoio às reformas previdenciária, administrativa e tributária, que afetam diretamente os interesses de setores importantes do eleitorado de quase todos os partidos;
- b) a constituição de um eixo federativo integrado por governadores eleitos em 1994, confrontados com um novo tipo de choque fiscal - imposto pelas práticas populistas de seus predecessores e;
- c) depende também, embora de forma mais mediatizada, do ritmo e do resultado das privatizações e de uma negociação no interior da equipe governamental - dividida entre “fiscalistas” e “desenvolvimentistas” - sobre o destino dos recursos correspondentes: redução da dívida pública e/ou para novos investimentos.⁶

Há, ainda, uma terceira razão para tomar a experiência brasileira como ponto de partida para esse exercício. É que a dificuldade de superar as distorções de mercado, meta dos programas de estabilização e de liberalização econômicas - da mesma forma que a tarefa de instituir um marco regulatório capaz de assegurar maior transparência e *accountability* institucional - reflete interesses econômicos e políticos entrincheirados no estado. Têm a ver, com os êxitos passados da política econômica e do estilo brasileiro de *problem solving*: o modelo de desenvolvimento de substituição de importações mais acabado; e, a indexação generalizada como instrumento eficaz de acomodação dos agudos conflitos distributivos associados à mega inflação

⁶ Veja-se Suely Caldas, “O Estado e o Mercado no Governo Fernando Henrique Cardoso” in O Estado de São Paulo, 13/04/1997, Caderno B2, p.2.

O caráter poliédrico dos interesses afetados e dos conflitos resultantes nesse contexto de incerteza institucional aponta para a centralidade do problema de coordenação política. Em tais circunstâncias, a atividade de equacionar os problemas políticos e econômicos - inseparáveis de *qualquer* estratégia de reforma - deixa de ser rotineira, porque depende de *balancing acts* constantes e reiterados. Incluída aí a estratégia de reconstrução institucional que, em um prazo mais longo, teria por objetivo justamente a rotinização (e despersonalização) das decisões para os conflitos relevantes. Isso obriga a considerar como *parte* da equação a ser resolvida *também* a questão da qualidade das novas lideranças políticas, em um sentido muito preciso: em sua capacidade de gerar novos recursos de poder a partir de instituições dadas - conforme a formulação de Malloy e Conaghan em sua análise dos países dos Andes Centrais.⁷ Daí uma quarta razão. A história brasileira, *antes e depois* de iniciados os processos de estabilização e de reestruturação econômica em um marco de democratização baseia-se em escolhas que estão longe de ser maximizadoras. Ela oferece bons *insights* para a construção daquilo que Whitehead denomina “lógica do *second best*”.

A experiência brasileira recente será abordada aqui a partir de dois tipos de indagação. A primeira remete às tarefas substantivas que a realidade política e institucional brasileira demanda às lideranças políticas. A nosso ver, cabe resgatar o conceito de *statecraft* para dar conta da necessidade de compatibilizar as duas modalidades de mudança em que embarcamos - a lógica da estabilização e da re-estruturação econômica, de um lado e, de outro, a lógica da democratização. Essa estratégia analítica é duplamente conveniente. É *policy relevant* e, além disso, permite ao observador confrontar-se com a dimensão normativa, que é inerredável desse tipo de empresa. Ela abre espaço para uma formulação mais precisa dos requisitos objetivos de coordenação impostos pela situação específica de x, y, z país, em termos de suas respectivas rotas de desenvolvimento; levando em conta a diversidade de seus pontos de partida, bem como a eventualidade de múltiplos casos de sucesso nos pontos de chegada. A partir de uma construção desse tipo poder-se-ia

⁷ James Malloy and Catherine Conaghan, (1995) *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Princeton: Princeton University Press.

proceder a uma avaliação cautelosa - e menos ideologizada - do desempenho dos atores políticos sobre os quais recai a tarefa de coordenação.

Faz parte dessa problemática um segundo conjunto de questões. As virtudes que se requer sejam exercidas para que se torne aplicável o conceito de *statecraft* correspondem a situações de excepcionalidade, a *critical junctures*, onde são decididos de forma não rotineira os parâmetros que deverão regular as relações estado-sociedade no futuro. Essas virtudes podem estar ausentes no momento em que mais são necessárias. O segundo conjunto de indagações deriva disso. Nosso esforço consiste em reelaborar aquilo que Malloy e Conaghan, (recorrendo a Pocock) definem como “o momento maquiaveliano” a partir das características distintivas do Brasil.⁸

É possível recolocar essa mesma questão em termos mais gerais e também mais consistentes com as tarefas *esperadas* do exercício de *statemanship* nas circunstâncias recentes da América Latina. O problema de identificar a rota pela qual se define um determinado padrão e uma determinada sequência de interação bem sucedida entre reformas orientadas para o mercado e democratização leva à questão da dosagem bem como aos *trade-offs* viáveis (tanto do ponto-de-vista político quanto econômico) entre uma e outra. Essa é, justamente, uma questão empírica para o analista e um problema prático para quem exerce o poder e a responsabilidade de coordenação.

Isso não impede o recurso a uma categoria geral que permita identificar melhor o estágio em que se encontra as experiências de compatibilização entre os dois processos que nos interessam. Sob esse aspecto, a categoria de *threshold of crisis* sugerida por Laurence Whitehead a partir da experiência latinoamericana, pode ser um ponto-de-referência conveniente - e suficientemente objetivo - para traçar a linha divisória entre uma situação de “excepcionalidade” e outra em que a principal tarefa de coordenação consiste no esforço de estabilizar as expectativas econômicas e políticas. Desse modo, a determinação de “algum limiar para além do qual as relações entre variáveis políticas e econômicas convencionais deixam de ser aplicáveis” depende das características específicas de um dado país. Ao mesmo tempo, embora esse patamar possa variar em cada caso, teria a propriedade de servir de diretriz geral para um programa de pesquisa comparativa baseada

⁸ J.G.A Pocock, 1975, *The Machiavellian Moment*, Princeton: Princeton University Press

na hipótese que segue. Nos termos da indagação desse autor, “seria possível dizer-se que abaixo desse limiar, o gradualismo e a negociação dos conflitos em torno às políticas públicas seriam as formas mais eficazes de reconciliar participação política com reforma econômica - mas ,para além dele, métodos *de policymaking* incrementais e baseados em consultas devem ser substituídos por uma reestruturação mais radical, que requer maior centralização da autoridade ?”.⁹ Nossa resposta, como se verá , é afirmativa.

No próximo ítem procuramos identificar o momento crítico caracterizado por uma mudança de rumos da política econômica, no sentido de *iniciar* o processo de estabilização das expectativas econômicas e políticas, a partir da gestação do Plano Real. Em seguida, trataremos de mapear alguns dos novos desafios que emergiram após a superação dessa etapa, de modo a encaminhar a resposta à questão que nos ocupa aqui. Em que medida cabe prever a consolidação das expectativas quanto aos rumos do processo de liberalização econômica-com- democratização? E, em que medida a categoria unificadora entre os dois processos - o de “expectativas estabilizadoras” proposta por aquele autor, pode servir de guia para alcançar dois objetivos: explorar as perspectivas de interação dinâmica entre a lógica da liberalização econômica e a lógica da governabilidade democrática no Brasil; e apontar para as qualidades de *statemanship* que as mudanças no cenário latinoamericano impõem.

2-O Plano Real: da gestação à implementação.

O contexto imediato.

Estes problemas teóricos e analíticos foram por nós analisados em trabalho anterior,sobre a s condições do lançamento do Plano Real, momento em que se evidenciaram: as limitações tanto das análises politicistas quanto das economicistas ;a importância estratégica da mudança das condições internacionais; e o caráter decisivo da “statecraft”. Em nossa abordagem,enfatizava-se que todo e qualquer plano econômico é também um instrumento *político* para reduzir a incerteza. Isso vale , com maior razão para aqueles cuja meta é a estabilização econômica, precisamente porque êstes últimos se

⁹ Whitehead, op.cit. pp. 1372

enfrentam com um problema sério: *o de obter a confiança* interna e externa dos agentes econômicos estratégicos e, tratando-se de um contexto democrático, também a dos atores políticos. Sob esse aspecto, pelas razões já mencionadas, qualquer experimento de estabilização no Brasil pressupunha a satisfação de requisitos adicionais àqueles a serem satisfeitos por outros países que se confrontaram com essa tarefa em um marco de democratização. OU seja, em um marco político regional no qual as condições de formulação e de implementação de uma estratégia econômica minimamente *acordada* estão limitadas por três ordens de fatores:

- as instituições de um sistema efetivamente representativo não estão consolidadas;

- as identidades dos atores políticos e dos interesses organizados ainda são fluidas;

- e, em particular a intransigência dos conflitos distributivos se deve muito mais a *um cálculo político estratégico* dos atores tradicionais e emergentes determinado pelo lugar que procuram garantir para si na nova ordem do que à questão distributiva "strictu sensu" , isto é, a luta pela participação relativa na renda nacional. Por razões já mencionadas, não só o contexto político no Brasil era ainda mais instável e movediço, como também a solução técnica consensual entre economistas passava pela desindexação ou seja pela eliminação do principal mecanismo que vinha garantindo um mínimo de confiança nas relações contratuais.

Esse cenário está em franco contraste com aquele que se abriu com as decisões que culminaram com o lançamento do Plano Real, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e, mas tarde, com a comprovação do caráter sustentável desse experimento de estabilização, assim como de sua popularidade. Pois, de um ponto de vista estritamente técnico, a introdução da URV e a indexação generalizada que introduziu em termos de um único padrão de medida significava também radicalizar a prática da *brinkmanship*. Bastaria com que os agentes econômicos estratégicos reajustassem seus preços pelo "pico" (e não pela média) para que se produzisse uma crise hiper-inflacionária. Na origem dessa decisão eminentement *política*, há uma estratégia de alto risco e a recriação de um espaço de confiança - a criação de novos recursos de poder

a partir das instituições dadas; e a partir de uma *aposta* de que a mudança nos rumos da política econômica iria ao encontro das demandas da popularção e dos formadores de preços estratégicos. Uma reconstituição sucinta deste processo nos permitirá avaliar a extensão do desafio analítico que a realidade brasileira ainda mais do que a latino-americana impõe ao observador. Cabe dar conta também teóricamente do papel específico das lideranças políticas e de sua capacidade de *statemanship* na travessia que vai de um momento como o de 1992-93, em que *a ordem econômica e política* voltava a constituir o principal problema de governabilidade e a restauração (ainda que parcial) das condições de governabilidade democrática. Daí a importância de reconstruir esse momento à luz de autores que direta ou indiretamente voltaram a resgatar aquela noção da teoria política clássica como um componente decisivo da formação das políticas públicas em ambientes de extrema incerteza, respectivamente Gourevitch (1993) e Malloy e Connaghan(1995).¹⁰

Os estudos em política e econômica política comparadas sobre os processos de ajustamento estrutural tem trabalhado com um paradoxo construído a partir da análise dos casos de sucesso ou então com um tratamento sistemático dos requisitos em que implicam. Um deles é o paradoxo neo-liberal, que deriva da constatação de que os processos de liberalização das economias periféricas tiveram por pressuposto político, um estado forte e maduro. A experiência em que se baseiam, a dos Tigres Asiáticos velhos e novos, não é transferível aos casos latino-americanos em que tais processos se desenvolveram no contexto instável e movediço da democratização e de crise do Estado. Tampouco é diretamente transferível a conclusão de que este ou aquele sistema de representação, ou a existência de instituições corporativistas de um determinado tipo sejam suficientes para a criação de condições adequadas de governabilidade democrática em tempos de crise. Pois, como lembra Douglas North, o tempo da construção institucional é lento e se pauta por decisões cujo caráter é cumulativo e incrementalista. Ora, a gestão bem sucedida de situações hiper-inflacionárias, pelo menos

¹⁰Gourevitch, Peter, "Democracy and Economic Policy: Elective Affinities and Circunstancial Conjunctures" in *World Development, Special Issue on Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages*, Edited by Laurence Whitehead, # 21 (8), 1993, pp.1271-1281.

até aqui, pressupõe um timing e uma intensidade das respostas governamentais muito mais rápido e menos mediatizado. Uma das características dessa literatura, portanto, é a tendência a transitar do empírico para o normativo.

Pode-se constatar ainda um outro tipo de situação paradoxal. A análise estrutural do processo de transformações econômicas, sociais e políticas em escala internacional, subsumidas na categoria guarda-chuva (ampla e imprecisa) de globalização leva a constatar a existência de uma dupla restrição no que se refere à formulação das políticas públicas. Uma primeira consiste na dramática redução da capacidade dos atores políticos e sociais para determinar e para prever os resultados das decisões governamentais tomadas em escala nacional. Por isso, uma segunda implicação: a coerência que se pode esperar entre o conteúdo das políticas públicas (políticas substantivas) e a natureza das coalizões eleitorais que serviram de apoio a um determinado governo é muito menor do que, por exemplo, aquela característica da década de 1950-60. Esse é um traço típico da América Latina - Menem na Argentina, Victor Paz na Bolívia de 1986, Fujimori, no Peru, mas não é exclusivo a ela, como indica a trajetória de alguns governos da Comunidade Europeia, de forma especial o da França.¹¹ No outro extremo, e como contraponto a esse tipo de hiper-estruturalismo dedutivista, com o qual se busca deduzir as políticas nacionais das mudanças internacionais, constata-se uma carência. Ou seja, falta um tratamento mais sistemático da forma pela qual a contingência e a incerteza inerentes aos processos de transição dual abrem espaço sistematicamente para o exercício de uma modalidade especial de liderança política. Tal modalidade pode estar presente ou não no momento histórico em que está em questão a reconstrução do Estado, em sua forma republicana: a dimensão de *statecraft*.

A contribuição seminal de autores como Malloy e Connaghan é, sob esse aspecto, transferível para a experiência brasileira de estabilização a partir de 1993, como veremos a seguir. Porque implicou em um esforço de engenharia econômica e constitucional típicas de conjunturas críticas, abrindo espaço (e só assim) para a complementação do ajuste estrutural iniciado em 1981-83. Em termos simples: essa

¹¹ Referimo-nos às experiências recentes de "cohabitação" durante a Presidência Mitterrand.

conjuntura é crítica na medida em que o a existência ou não da capacidade de liderança política (sempre idiosincrática) é decisiva para a criação e/ou reconstrução do Estado. No sentido de permitir aproveitar ou não a abertura de novas janelas de oportunidade (no plano internacional, por exemplo); graças à recombinação de algumas das propriedades (genéticas) das instituições dadas no sistema político e econômico brasileiro: uma recombinação que justifica o uso da categoria de *statecraft* porque determinada pela prevalência do interesse geral da comunidade política - e da ordem política -ameaçadas, pelo confronto entre interesses particularistas.

Cabe, portanto que se olhe esse conjuntura mais de perto. Ela constitui um segundo "momento" no Brasil pós-autoritário ao qual pode se aplicar a designação de "momento maquiaveliano" usada por aqueles autores. (O primeiro , espetacularmente frustrado, corresponde às circunstâncias iniciais do governo Collor) . Ela permite também resgatar o estatuto epistemológico da "contingência" em nossas ciências, como quer Gourevitch .

Neste sentido ,o uso por Malloy e Conaghan do conceito de “momento maquiaveliano” de Pocock é de capital importância e merece uma citação mais longa :”The "Machiavellian Moment"..for Pocock .'denotes the problem itself . It is a name for the moment in conceptualized time in which the republic was seen as confronting its own temporal finitude, as attempting to remain morally and politically stable in a stream of irrational events conceived as essentially destructive of all systems of secular stability" . Such moments have recurred in various times and places ... For Machiavelli and his contemporaries the central problem of such a moment was the confrontation of "virtue" and "fortune" or the attempt to find political stability by asserting a principle of universality embodied in institutions and practices over the particularity and contingency inherent in the uncontrolled behaviour of contending forces. To govern was to assert human mastery , however temporary , over the inherent fragmentation and contingency of ungoverned human nature and its predisposition toward a Hobbesian state of nature..... by means of abstract institutions and principles embodied in concepts such as "the rule of law" or "rules of game". *The task of statemanship in such a context is to assert a set of formal and informal rules or practices which can become a common framework for*

structured political contestations in a game of rationally calculable probabilities rather than the uncertainty of institutional breakdown and/or arbitrary authoritarian rule"¹²

A gestação do Plano : recombinação de instituições e práticas.

A conjuntura brasileira da década de 80 e início dos anos 90 é uma instância particularmente ilustrativa dos dilemas ,tensões e incertezas provenientes da ocorrência simultânea de uma crise de Estado,uma transição de regime e uma inflação elevada prolongada.¹³ Como se sabe, e aqui será referido de forma sintética ,no caso brasileiro manifestaram-se de forma especialmente nítida as insuficiências que caracterizam a abordagem habitualmente denominada “ortodoxa “ ,característica das políticas de estabilização concebidas para resolver desequilíbrios de curto prazo na balança de pagamentos ,nas contas fiscais ou agregados monetários¹⁴. Para que se chegasse a uma compreensão conceitual mais clara quanto à natureza das inflações elevadas e prolongadas ,especialmente no peculiar regime de "hiperinflação reprimida "graças à extensão atingida pelos mecanismos de indexação no caso brasileiro foi necessário metabolizar experimentos fracassados de distintos matizes ideológicos .

Dentro do contexto brasileiro é frequente apontar-se o fracasso do Plano Cruzado como comprovação da ineficácia do experimentalismo heterodoxo .É menos lembrado que a tentativa de gradualismo ortodoxo levada a cabo pelo ministro Marcilio Marques Moreira (Maio de 1991-Setembro de 1992) também revelou-se impotente diante do recrudescimento das taxas inflacionárias ,passado o efeito dos Planos Collor I e II.

Para os fins de nossa análise é importante relembrar como o Brasil atravessou um período notavelmente longo de "brinkmanship",de perigoso flerte com a hiperinflação aberta e explosiva ,sem resvalar neste abismo .A correção monetária criada no bojo das

¹²Veja-se Pocock, J.G.A *The Machiavellian Moment.*, op.cit. p.39.

¹³ Ver Kugelmas,E. & Sallum Junior, B. “O Leviatã Acorrentado” in Lourdes Sola,(org.) *Estado, Democracia e Mercado*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, e Lourdes Sola . “Ajustamento Estrutural como Política e Como História” in *Estado, Mercado e Democracia*, p.1-9.

¹⁴ Fanelli, J.M, Frenkell, R. & Rozenwurcel, G. “Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand” in Smith, W.C, Acuña, C.H. & Gamarra, E.A (orgs.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, University of Miami, North South Center, 1994.

reformas de 1964¹⁵ transformou-se no caso mais extremo de extensão e sofisticação de mecanismos de indexação já mais registrado¹⁶. Desde o salto, ainda no governo Figueiredo, das taxas de inflação para o patamar de 200% ao ano e dos primeiros “papers” acadêmicos sobre a teoria da inflação inercial, da autoria de André Lara Rezende e Pêrsio Arida já se colocava a necessidade de combinar quaisquer procedimentos “clássicos” de combate à inflação com medidas desindexadoras.

É quase desnecessário lembrar a sequência de planos que obtinham êxitos imediatos, capazes de deter apenas efêmeramente a escalada inflacionária. O que é importante levar em conta é o esgotamento, a partir do “Collor II” das medidas que envolvessem congelamentos ou outras medidas que envolvessem a ruptura de relações contratuais. O grau de aprendizado dos agentes econômicos, escarmentados desde 1986, a tendência do Poder Judiciário a questionar a legalidade das medidas mais intervencionistas do Executivo e a preocupação em não aumentar o “capital flight” tornavam demasiado difícil a adoção de medidas consideradas de “choque”. Neste quadro, a gestão de Marcílio Marques Moreira limitou-se a tentar evitar uma hiperinflação aberta através de um forte elevação da taxa de juros, buscando simultaneamente a célebre “confiabilidade” junto às entidades financeiras internacionais. Tal política significava o reforço do sistema de indexação e buscava o adiamento indefinido da ruptura que significaria a explosão hiperinflacionária. No segundo semestre de 1992 a crise final do governo Collor e o processo de “impeachment” reduziram a gestão econômica um simples compasso de espera, aguardando a posse definitiva de Itamar Franco.

A incerteza, traço central do quadro político nacional e grande parâmetro limitador das condições de equacionamento de uma política econômica atinge um verdadeiro paroxismo nos primeiros meses de 1993. De Outubro de 1992, quando Itamar Franco é empossado ainda como vice-presidente em exercício (aguardando a conclusão do processo de “impeachment” até a indicação de Fernando Henrique Cardoso em Maio de 1993, o temor de uma escalada hiperinflacionária, combinada com uma crise social imprevisível toma conta do quadro de expectativas (ver Mapa das Elites da FJP-Fato,

¹⁵ Ver Simonsen, M.H. *Trinta anos de indexação*, Rio de Janeiro, FGV, 1995.

¹⁶ Franco, G. *O Plano Real e outros Ensaios*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995, pp.30-31.

Pesquisa e Jornalismo). A personalidade mercurial do presidente, sua desvinculação ao programa dito “modernizante “ de Collor e os ziguezagues de uma política econômica sem rumo definido, com a sucessão de três distintos ocupantes do Ministério da Fazenda em sete meses (Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende), tornaram a conjuntura excepcionalmente difícil, mesmo para os padrões brasileiros de “brinkmanship “.

A indicação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda acalmou momentaneamente o quadro de expectativas, dado o seu prestígio de cientista social e parlamentar com dez anos de experiência no Senado, além da sua atuação como Ministro do Exterior do governo Itamar. Seu primeiro passo foi o de constituir uma equipe com marcada predominância do grupo técnico-acadêmico da PUC-RJ, incluindo Pedro Malan, Edmar Bacha, Persio Arida, André Lara Resende e Gustavo Franco.

As premissas para uma política de estabilização neste momento passavam a incluir um novo elemento ausente das tentativas anteriores ,cuja importância não fôra adequadamente percebida durante o atribulado ano de 1992. Êste componente era a notável mudança no quadro de restrições externas, provocada pelo recomeço do fluxo de capitais forâneos privados a partir de 1991. A extrema dificuldade ,ou quase impossibilidade de utilização de qualquer âncora cambial eficaz sem reservas vultosas fôra um dos parâmetros definidores do estreitamento de opções disponíveis para os “policy-makers “. Na América Latina , ao longo da década de 80, marcada pelo que foi chamado com precisão de “ajustamento assimétrico“¹⁷ estabeleceu-se uma relação de "feedback "entre a crise da dívida externa e a inflação elevada; isto era especialmente visível no caso brasileiro, em que a necessidade de adquirir divisas do setor privado agravava a situação das finanças públicas .

Um conjunto de fatores começou a modificar o quadro da por vezes chamada “década perdida “. A partir de 1989, o plano Brady abriu o caminho para a reestruturação das dívidas externas dos países latino-americanos; os fluxos de capital privado voltaram a orientar-se para a América Latina, invertendo dramaticamente a situação inaugurada pelo célebre “Setembro negro“ de 1982 ,momento da moratória mexicana. Nos anos 80, os

¹⁷ Devlin, R. e French-Davis, R. “The great Latin American debt crisis: a decade of asymmetric adjustment” in *Revista de Economia Política*, vol. 15, nº 3, julho/setembro, 1995.

fluxos de capital estrangeiro foram inferiores a 1% do PIB regional e na década presente chegam a 6%. Em 1994 entraram 57 bilhões de dólares, frente a 13,4 bilhões em 1990¹⁸. Foi bastante utilizada a noção do “prêmio por bom comportamento” aos países latino-americanos, que voltariam aos mercados internacionais por estarem se adaptando obedientemente às boas normas de gestão econômico-financeira e iniciando um processo de abertura e liberalização. Análises menos ideológicas apontam com mais ênfase para mudanças importantes nos mercados de capitais do “Primeiro Mundo”, como o forte interesse pela diversificação geográfica dos portfólios e a atratividade das taxas de juro mais elevadas nos países emergentes em um momento de baixa destas taxas como consequência de uma deliberada política anti recessiva do Federal Reserve Board, de 1990 a 1992¹⁹.

No caso brasileiro, mesmo com a ameaça da hiperinflação no horizonte e poucos passos concretos de reformas “market-oriented” além da retórica do então presidente Collor de Mello, o afluxo de capitais começa em 1991 e intensifica-se no ano seguinte. Como consequência acumula-se um volume considerável de reservas, as quais passam de 9,4 bilhões de dólares em fins de 1991 para 23,8 bilhões em 1992, 32,2 bilhões em 1993 e aproximadamente 42 bilhões em meados de 1994, momento do Plano Real (segundo dados do BACEN).

A principal razão desta mudança foi, certamente, o forte diferencial de taxa de juros, como apontaram vários críticos da orientação do ministro Marcílio Marques Moreira²⁰

Quando assume a nova equipe econômica com Fernando Henrique Cardoso, a existência de reservas volumosas surge como nova variável a ser equacionada, abrindo margem a uma ampla discussão na mídia sobre a possibilidade de algum tipo de dolarização. O exemplo argentino do plano Cavallo, em vigor desde inícios de 1991 era frequentemente esgrimido, quer como exemplo, quer como contra-exemplo. A

¹⁸ Nain, M. “Latin America: the morning after” in *Foreign Affairs*, vol 74, nº 4, July-August, 1995.

¹⁹ Devlin, Robert e French-Davis, R. *op.cit.* e Goldenstein, Lidia e Leme, Maria Carolina, “Mobilidade de capital, âncoras nominais e estabilização” in *Economia e Sociedade*, nº 4, junho, 1995.

“defasagem “entre a situação brasileira, ultimo país a ter inflação na casa dos quatro dígitos anuais e os vizinhos latino-americanos passa a ser o tema diário da imprensa, que cobra da nova equipe algum tipo de “solução milagrosa “, na tradição brasileira da medida salvadora .

A tarefa de construção de uma alternativa viável de política econômica tinha neste momento alguns elementos positivos, nem sempre vistos com clareza no calor da hora. A já mencionada mudança na situação externa introduzia uma nova “window of opportunity”, que, ao contrário das especulações da imprensa e de parte dos economistas acadêmicos não precisava ser necessariamente a cópia carbono do “Plano Cavallo“ platino .Outro dado importante era o quase desaparecimento das soluções “ortodoxas“ clássicas. Nas palavras de um célebre economista insuspeito de excessiva simpatia pelo figurino heterodoxo “a experiência do governo Geisel e ,sobretudo a do governo Figueiredo deixava um recado explícito:nuna economia formalmente superindexada, combater a inflação pelo simples receituário monetário e fiscal é dar murro em ponta de faca. Nesse sentido ,o Brasil foi desnecessariamente sacrificado pela miopia tanto dos nossos economistas ortodoxos quanto do FMI “²¹.

Nas condições brasileiras, o deficit já tinha sido fortemente reduzido e tornara-se consensual o caráter inócuo de “apertos monetários “quando“ a base monetária (moeda em poder do público mais reservas bancárias depositada no Banco Central) é uma fração muito pequena do PIB e a regulamentação bancária (regime monetário) permite a expansão endógena de moeda“²², o que significa um fenômeno raríssimo em economias complexas, uma quase completa desmonetização. Isto só foi possível pela extraordinária sofisticação dos mecanismos de indexação e pelo notável grau de modernização do sistema bancário (um dos mais informatizados do mundo), tendo surgido “um sistema altamente eficiente de depósitos com saldo para transações que pagam juros, os quais tem permitido que os detentores de moeda no Brasil escapem do uso direto da moeda e/ou do

²⁰ Entre outros, Gonçalves, R. *O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*,Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

²¹ Simonsen, M.H. *op.cit.* pp-6-7.

²² Sachs,J e Zini Jr., A. “A inflação brasileira e o Plano Real”in Revista de Economia Política, vol. 15, nº 2, abril-junho, 1995, p.27.

uso indireto de reservas bancárias”²³. Deve ser lembrado que a principal consequência social desta situação foi a criação de uma casta privilegiada, que seria o conjunto da classe média, algo como 20 ou 25% da população.

Neste quadro, a compreensão da prolongadíssima inflação elevada brasileira como fenômeno basicamente inercial e indissolúvelmente ligado à sofisticação dos mecanismos de indexação deixou de ser objeto de querelas acadêmicas. O que estava agora em causa era o conjunto de medidas que possibilitariam efetuar a desindexação, sem cair nas armadilhas das tentativas “heterodoxas” anteriores e levando em conta, como foi dito acima, a resistência dos agentes econômicos a congelamentos ou quaisquer outras quebras de relações contratuais, bem como a possibilidade de reações negativas do Poder Judiciário.

A existência de reservas cambiais vultosas significava um novo grau de liberdade, inexistente nas tentativas anteriores de estabilização heterodoxa. Daí o peso das expectativas surgidas em torno de hipotéticas fórmulas de dolarização e de “imitações” do exemplo argentino. Na realidade, a nova equipe que assume com FHC vai dedicar-se a preparar, cuidadosamente, o conjunto de medidas que desembocaria no “Plano Real”.

E neste momento que ganha nitidez o significado das questões acima discutidas de liderança política e “statecraft”. A questão da inflação elevadíssima e prolongada vinha pesando como um súcubo sobre o país, gerando um misto de desesperança e ansiedade por soluções drásticas. Chegou a surgir nos debates pela imprensa o curioso raciocínio do possível caráter “saneador” de uma hiperinflação aberta, ou seja, uma corrida desesperada aos ativos reais e ao dólar. Só após um “incêndio”, uma “erupção vulcânica” desta natureza seria possível romper as resistências a uma política anti-inflacionária eficaz. Tornou-se um truismo atribuir as dificuldades da situação aos impasses político-institucionais do país, a um “empate” entre os principais atores sócio-políticos que estabelecia uma parálisa decisória. A derrota do parlamentarismo no plebiscito de Abril de 93 e as dificuldades da revisão constitucional prevista pela Constituição de 1988 e que não progredia no Congresso surgiam como confirmação empírica da tese da ausência de governabilidade. Talvez nunca os temas e conceitos da

²³ Sachs, J e Zini Jr., A. *op.cit.* p.31

ciência política tenham tido tão livre curso no debate econômico e a própria presença no Ministério da Fazenda de um cientista social de muitos lauréis acadêmicos pode ter sido mais um reforço desta tendência .

Como se desenrolou a estratégia de FHC ? Tomasse êle ao pé da letra a avaliação de muitos de seus colegas do mundo acadêmico, dedicar-se-ia principalmente a um esforço de mudança do quadro institucional. Do lado dos economistas mais conservadores, que buscavam redesenhar a plataforma ortodoxa, a desindexação teria que esperar, para ser bem sucedida, uma solução mais definitiva para as contas públicas, através de um superavit primário. Para alguns herdeiros da heterodoxia, tratava-se de tentar a prefixação como sucedâneo “soft“ dos congelamentos. Em setores do mercado financeiro discutia-se a âncora cambial, com maior ou menor proximidade com o caso argentino mas sempre buscando a maximização do que parecia ser o único trunfo disponível, a presença das reservas elevadas .

Na realidade, o que ocorreu foi o desenrolar de uma estratégia que tomou emprestado, com ampla liberdade, ingredientes de várias das propostas presentes no espaço de discussões e polêmicas compondo-os de forma distinta. O primeiro passo foi o de aproveitar o contexto da revisão constitucional pra negociar no Congresso o Fundo Social de Emergência ,de forma a aumentar o raio de manobra fiscal do Executivo federal. Na impossibilidade de conseguir uma reformulação completa do complexo tipo de federalismo fiscal introduzido pela Constituição de 1988, optou-se por uma solução que, por simples remendo que fosse (como apontaram com justeza vários críticos) atendia à necessidade de criar um quadro de expectativas mais favorável por parte do setor privado ,em última análise o grande credor da dívida pública. Não se tratava de ressuscitar o mito da causação da inflação pelo deficit público (o deficit operacional ,ou seja, o nominal deduzida a correção monetária fora praticamente zerado em 1990-92), mas de atender à questão das expectativas. O contexto do momento revelou-se favorável à passagem pelo Legislativo do FSE, já que o enorme desgaste provocado pela CPI do Orçamento tornava mais forte a posição de barganha do Executivo.

Apesar desta vitória ,a ausência de resultados imediatos na luta anti-inflacionária e a lentidão da preparação das etapas seguintes iam dificultando a posição

do governo. A proximidade das eleições presidenciais e a possibilidade ,cada vez mais convertida em certeza de uma candidatura do ministro Cardoso soldavam em uma só peça as questões da governabilidade, da eficácia dos planos anti-inflacionários e dos possíveis rumos do pleito .

Para uma compreensão adequada da estratégia adotada pela equipe econômica é necessário levar em conta que a própria sofisticação dos mecanismos de indexação era vista não apenas como problema ,mas como chave para a solução .Como é sabido ,as inflações tendem a afetar sequencialmente as três clássicas funções básicas da moeda - reserva de valor ,unidade de conta e meio de pagamento. A peça básica do Plano Real foi a criação da URV-Unidade Real de Valor, através da Medida Provisória no.434 (27/02/94).A URV era um indexador que servia como unidade de conta que passou a denominar os salários, tributos e preços ,que não foram congelados .

Durante os quatro meses de intervalo até a segunda etapa do plano,com a reforma monetária e a substituição do cruzeiro real pelo Real,coexistiram na realidade duas moedas ,com uma fixação diária pelo Banco Central da paridade cruzeiro real/URV.Ocorreu o que alguns analistas denominaram “hiperinflação de laboratório”, como se se tratasse de um experimento. A inflação em cruzeiros reais chegou a 45% mensais ,enquanto a inflação em URV esteve em torno de 2% .A equivalência aproximada entre a URV e o dólar americano significou a adoção de uma âncora cambial ,distinta de uma dolarização à maneira argentina .De certa forma, implementava-se uma das idéias iniciais das primeiras discussões sobre inflação inercial, a da coexistência por um determinado espaço de tempo de duas moedas diferentes. A possibilidade de uma sincronicidade dos ajustes de preços, a ausência de rupturas contratuais e a solução dada para a conversão salarial (pela média dos últimos quatro meses convertidos em valores em URV da data do pagamento) consolidaram a transição. Deve ser notado que as cautelas no preparo e implementação da URV refletiram o aprendizado proporcionado pelos fracassos anteriores das estabilizações consideradas heterodoxas. Desta vez ,como nas artes marciais do Oriente a força do adversário-a amplitude dos mecanismos de indexação-foi utilizada contra êle .

Com a reforma monetária (01/07/94) o real substituiu o antigo cruzeiro real como meio de pagamento e a URV como unidade de conta, reunificando as distintas facetas da moeda. Embora os índices de preço de Julho fossem mais altos do que o esperado, refletindo fortes reajustes da última semana de Junho o êxito do Plano Real junto à opinião pública foi enorme e refletiu-se de forma imediata na ascensão do antigo ministro e agora candidato Cardoso nas pesquisas de opinião pública.

Tudo indica que os adversários políticos do Plano Real não perceberam com clareza que a clássica associação do tipo “pílula amarga” entre programas de estabilização e piora das condições de vida, especialmente das camadas populares não se aplicava ao caso. Pelo contrário, o quase total desaparecimento do “imposto inflacionário” significou um notável ganho de renda real destas camadas, que logo se refletiu no aumento de consumo de produtos básicos. Como já se previa na etapa de preparação, o problema maior de equilíbrio macroeconômico seria este, muito mais do que uma possível recessão.²⁴ Na realidade, já ocorrera uma recessão em 1991, em boa medida como consequência dos esforços em ganhar credibilidade externa, acumular reservas e afastar a hiperinflação aberta através da manutenção de taxas de juro muito elevadas. Em boa medida o “dirty work” já estava feito, mas sem ter apresentado resultados anti-inflacionários em mais uma (talvez a enésima) confirmação da ausência de relações simples e unilineares na complexa trama da problemática da estabilização em condições de transição democrática e crise de Estado.

A pedra de toque na condução de uma política de estabilização bem sucedida foi um estilo de recombinação de elementos que ultrapassou as propostas de interpretação politicistas e economicistas. Como já mencionado, os diagnósticos correntes antes de 1994 pecavam por um ou outro tipo de reducionismo. Os primeiros condicionavam a solução dos impasses econômicos e políticos à satisfação dos seguintes requisitos: o surgimento de uma nova coalizão governamental e/ou uma reformulação político-institucional que envolvesse uma reforma da constituição e uma mudança no sistema de governo. Na visão economicista, a estabilização bem sucedida seria a

²⁴ Informação prestada aos autores pelo Prof. José Roberto Mendonça de Barros.

decorrência natural apenas de um "bom comportamento" monetário e fiscal e da adoção completa e acrítica das reformas estruturais recomendadas pelo Consenso de Washington.

E examinando a forma pela qual foi efetivamente conduzida a gestação do Plano Real, vê-se que tais propostas guardam travos de fundamentalismo dedutivista. Pois, soluções como a do Fundo Social de Emergência (que, aliás, não garantem a estabilização auto-sustentada) abriram espaço para uma interação frutífera entre Executivo e um Legislativo fragilizado. Buscaram-se as soluções possíveis no interior de um sistema político fragmentado, em lugar de tentar a sua prévia recomposição, o que seria paralisante. O caminho pelo qual se optou, que consiste em lançar mão de inovações institucionais, lembra mais o estilo de uma bricolagem criadora. Tampouco a mudança nos ventos internacionais, aliás condição necessária para o êxito alcançado, teria sido por si só condição suficiente.

A solução encontrada baseou-se numa estratégia de "breakthrough", alheia às perspectivas maximalistas descritas acima. Seu caráter inovador consiste no fato de que a modalidade econômica e politicamente possível de estabilização viabilizou a mobilização de recursos de poder, que, recombinações, abriram caminho para as reformas desejadas; contrariamente aos receituários de aparente senso-comum que sugeriam a satisfação *previa* de um conjunto de pré-requisitos. Foi o êxito da política de estabilização que induziu à uma fortíssima reconcentração de recursos de poder, inclusive a conquista da Presidência da República: no primeiro turno e em condições que desmentiam as teorias deterministas do ciclo político. Segundo as quais esforços de estabilização tendem a fracassar em períodos pré-eleitorais.

Uma das implicações dessa narrativa é a necessidade de incorporar, redefinindo-o, o papel da contingência nas análises dos processos de re-estruturação econômica em contextos de democratização. Como lembra a Gourevitch no trabalho já citado, quanto maior a incerteza maior o espaço de manobra dos decisores políticos (em contraposição aos tecnocratas em sentido estrito). Estes decisores não são o registro passivo das condições internacionais e/ou econômicas, e nem mesmo das sociais, como quer a interpretação hiper-estruturalista. Isto não significa tampouco que se adote o

voluntarismo à outrance característico das análises que ignoram as restrições , o conjunto de constraints impostas pela necessidade econômica e pelo sistema político.

3 - Mudanças e Perspectivas

A avaliação desse experimento e um breve exame das mudanças posteriores ao Real, bem como do governo FHC nos darão elementos para responder a parte das perguntas colocadas acima. Um ponto fundamental a ser resgatado e incorporado à reflexão teórica é o da mudança radical na cultura política e econômica, evidenciada pelo fato de que a estabilidade econômica adquiriu o estatuto de bem público. Isso obriga a reverter as clássicas expectativas - e parte dos dilemas - associados às políticas antiinflacionárias. Sob esse aspecto, há pelo menos três dimensões a serem incorporadas.

A primeira delas pode ser representada como segue. Por razões que , em parte , têm a ver com seus fundamentos técnicos - e portanto com a estratégia de estabilização centrada na desindexação - o experimento brasileiro indica com maior nitidez a existência de outras alternativas e outros resultados socio-econômicos possíveis além daquela antecipada na literatura relevante: a da estabilização como *bitter pill*. Dela deriva a questão, frequentemente mencionada, de que a austeridade inarredável das políticas monetária e fiscal e seus custos sociais e políticos introduziam um desafio à governabilidade democrática. Um excelente exemplo deste enfoque é a tentativa de Przeworski²⁵ de construir um modelo formalizado que desse conta da questão das reformas na Europa Oriental e na América Latina nos últimos anos da década de 1980.

A essa visão, no entanto, pode-se contrapor o que ocorreu na América Latina e, posteriormente, no Brasil. O êxito político-eleitoral dos políticos que levaram a cabo medidas estabilizadoras, é indicativo da popularidade adquirida *através* delas em *contextos econômicos hiperinflacionários*. Quando situado em uma perspectiva regional a eleição de Fernando Henrique Cardoso, vem confirmar -com boa dose de atraso - dois fatos

²⁵ Adam Przeworski, (1991) *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press; pp. 162-187,

inéditos na história da América Latina, ou seja: a estabilidade de preços converteu-se em um *bem público*; o "*populismo*" econômico, enquanto técnica de ação governamental e - e enquanto estilo de *problem-solving* - *deixa de render dividendos eleitorais* . Isso passou a valer, como se sabe, para economias, regimes políticos e sistemas de representação tão distintos quanto os do Peru, da Bolívia da Argentina , do México e agora do Brasil.

Essa constatação de ordem geral foi, no entanto , dramatizada no caso deste último país. O Plano Real constituiu-se no principal cabo eleitoral do ex-Ministro da Fazenda - em circunstâncias de incerteza eleitoral extremada, já que estas eram as primeiras eleições "casadas" desde 1950: presidenciais, para governadores, deputados federais, estaduais e para dois terços do senado. A experiência brasileira é ainda mais ilustrativa por uma razão adicional, que consiste no impacto *redistributivo* do Plano: o fim do imposto inflacionário traduziu-se, rapidamente, na transferência de renda do estado para a sociedade, redundando em melhoras imediatas nas condições de vida das camadas populares, visíveis na expansão do consumo. .

As pesquisas de opinião deixam poucas dúvidas quanto à motivação - e ao cálculo político - dos eleitores, sobretudo os da população de baixa renda: garantir a *continuidade* do experimento anti-inflacionário que reduziu a inflação mensal de 50% à média de 1.8% nos primeiros meses de implementação do Plano. A vitória do candidato oficial , Fernando Henrique Cardoso, ainda no primeiro turno, representa uma reversão dramática das expectativas registradas até abril -maio de 1994 , ou seja , na fase imediatamente anterior à implementação da última etapa do Plano . Até então, as instituições de pesquisa apontavam como favorito o principal candidato da oposição, Luis Inácio da Silva Lula, e cujo partido , o PT (Partido dos Trabalhadores) já se preparava para vencer no primeiro turno.²⁶

²⁶ Fernando Henrique foi eleito com 54.5% do total de votos, a taxa mais alta desde as eleições de 1945 . Esse resultado, por sua vez, é consistente com o índice de popularidade do governo de Itamar Franco, da ordem de 80% , e explica em grande parte o fato ser esse primeiro presidente a fazer seu sucessor desde as eleições de 1950. Um resultado surpreendente por tres ordens de razões . Primeira, trata-se de um Presidente em fim de mandato, e, em particular , de um mandato curto de apenas dois anos. Segundo, este é um governo que nasceu fraco, a partir do *impeachment* do Presidente Collor e incapaz de exercer a liderança necessária para formar uma coalizão governamental estável , tarefa que,

Há uma segunda dimensão teórica a ser explorada, a partir das seguintes evidências. Tratava-se de um candidato oficial responsável por um governo que se encontrava *em meio* a um experimento anti-inflacionário. E cuja característica técnica distintiva, entre outras, consistia no fato de ter privilegiado os mecanismos de mercado e de aquiescência dos agentes econômicos no processo de estabilização dos preços, em lugar do recurso a medidas de choque - de estilo dramático e salvacionista, mesmo aquelas eventualmente mais populares como o congelamento de preços - defendido pelos candidatos da oposição.²⁷ Também aqui importa registrar a mudança tanto no estilo quanto na forma de apresentação das medidas de política econômica.

Isso obriga a qualificar as teorias que, com boa dose de determinismo, estabelecem um vínculo *necessário e uma relação inversa* entre o ciclo político-eleitoral e a capacidade dos governos para implementar políticas de estabilização eficazes. Conforme essa visão, políticas anti-inflacionárias tenderiam a ser iniciadas por governos recém-empossados enquanto a opção por políticas expansionistas seria característica de fim de mandato.

Em seu conjunto, a evolução dos países latino-americanos nos anos 90 desmente um certo tipo de pessimismo presente nas tentativas de teorização do final dos anos 80 que tinham como *leit motif* a questão da governabilidade entendida como capacidade de combinar consolidação democrática e gestão econômica eficaz - de caráter impopular. Não há como ignorar, no entanto, o surgimento de novas ameaças à institucionalização democrática, indicado pela evolução peculiar do Peru e o aparecimento de um “bonapartismo plebiscitário”, que incluiu o “auto-golpe” de Fujimori. (O recente episódio do ataque de grupos guerrilheiros à embaixada do Japão em Lima evidenciou de forma dramática a precariedade do regime político peruano).

Uma terceira implicação teórica tem a ver com o pressuposto técnico das análises políticas da inflação. Parte da literatura política comparada opera com um conceito

no Brasil, implica combinar a montagem de maioria parlamentar simultaneamente à formação de um eixo de governadores dos estados mais representativos

²⁷Respectivamente Lula, Orestes Quercia (do partido majoritário na Câmara, que embora formalmente integrado ao governo de Itamar, nasceu e se afirmou como candidato de oposição) e Leonel Brizola (PDT - Partido Democrático Trabalhista).

demasiado geral de inflação - e portanto do que seja estabilização eficaz. Pouco se discrimina entre os diferentes tipos de inflação; e, em particular, negligencia-se a diferença específica da situação latinoamericana, de mudança *no regime inflacionário*, provocada pela crise fiscal, por sua vez induzida pelo primeiro ajuste ao choque externos de 1982. Essa distinção confere o caráter de excepcionalidade à nossa experiência e é, fundamental também para a análise política.²⁸ Negligenciá-la significa aderir, ainda que de forma não deliberada, ao diagnóstico do Consenso de Washington, que ignora os choques externos, em particular o de 1982, como fator determinante da crise fiscal do estado. (Frenkel, Fanelli e Rozenwurcel). De novo, Przeworski, como Haggard, recorre a uma noção demasiado geral de inflação, o que dificultou a ambos a antecipar a popularidade das medidas de estabilização, em contextos hiperinflacionários.

Retomando a evolução recente do Plano Real, seu êxito no combate à inflação, combinado com a expansão da demanda e o crescimento do Produto Interno, deu origem à um excessivo otimismo durante o último trimestre de 1994, no intervalo de tempo entre a eleição e a posse do novo Presidente, outubro de 1994 e janeiro de 1995. Com a crise mexicana de dezembro de 1994, evidenciou-se a contrapartida do uso da âncora cambial, mesmo flexível, pois se esta é um instrumento para contra-arrestar a ameaça da hiperinflação, é também indutora de deficits em conta corrente. Isso ficou claro quando os deficits na Balança Comercial, já em novembro de 1994, vieram inverter a tendência de mais de 10 anos. Esta mudança era vista como inevitável e até como desejável na presunção de continuidade do quadro de elevada liquidez internacional e do afluxo de capital para a América Latina. A crise mexicana, porém, evidenciou os limites dessa perspectiva, dada a dependência de mudanças no contexto internacional.

Os primeiros meses do governo Cardoso foram os mais críticos do Plano Real. Já em suas primeiras semanas, julho-agosto de 1994, manifestava-se a sobrevalorização da nova moeda (\$0.83) determinada pelo rápido afluxo de capitais e pela ausência de

²⁸ Veja-se sobretudo Bresser Pereira, 1996, in *Crise Econômica e Reforma de Estado no Brasil*, S.Paulo: Editora 34 e; Roberto Frenkel, José Maria Fanelli, e Gustavo Rozenwurcel, op.cit. E, na literatura política, consultar Lourdes Sola, , op.cit. e “Reforma Econômica, Democratização e Ordem Legal no Brasil”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas de Política Pública, # 37.

qualquer intervenção corretiva do Banco Central. Êste resultado continua até hoje o aspecto mais controverso do Plano, visto por seus críticos - à direita e à esquerda - como o mais grave equívoco da equipe econômica, por suas implicações macro-econômicas e, em particular, pelo desincentivo às exportações.

Frente à crise mexicana e à retração dos fluxos internacionais, de dezembro de 1994 a abril de 1995, e à conseqüente queda das reservas internacionais (de \$36 bilhões para \$29 bilhões) e após um período de incerteza e intenso debate interno na equipe governamental, sobreveio em março uma desvalorização de 5.7%. Isso aumentou ainda mais o teor de incerteza e a intensidade dos movimentos especulativos, fundados em uma aposta contra a moeda.²⁹ Reencontrou-se o equilíbrio através da adoção do regime de banda cambial, fixada inicialmente em um intervalo entre \$0.88 e \$0,93. O pêsso da manutenção dessa banda recaiu sobre a taxa de juros, que atingiu níveis extremamente elevados, com evidentes prejuízos sobre o nível de atividades. A contínuidade da política de abertura comercial foi posta em cheque através de medidas restritivas à importação de automóveis.

Ao contrário do que ocorreu em 1982, os efeitos do crise mexicana foram rapidamente circunscritos, graças à intervenção do governo norte-americano, materializada no pacote de ajuda sem precedentes de \$50 bilhões, com apôio das agências financeiras multilaterais. Com isso, a volta dos fluxos internacionais à região e ao Brasil deram ensejo à superação rápida da crise internacional. O tributo pago, porém, foi bastante elevado, especialmente no Brasil - onde a principal reação defensiva consistiu na abrupta elevação da taxa de juros, a partir de um patamar já bastante alto. O círculo virtuoso de crescimento elevado, inflação baixa e balança de pagamentos sob controle, revelava-se mais difícil de ser atingido. A conseqüente desaceleração da economia redundou em uma reavaliação das expectativas econômicas relativas ao nível de atividade e de emprego.

O debate econômico, no entanto, mudou de patamar. E, sobretudo os críticos do Plano Real viram-se obrigados a deslocar seu foco de análise para outras questões:

²⁹ Infelizmente, esse momento crítico ainda não foi objeto de estudo, em que pese seu impacto sobre a economia e sobre o debate em curso atualmente.

adquiriram centralidade problemas como os *custos* da estabilização - e não mais sua viabilidade. Encerrava-se, assim, definitivamente, a etapa de acusações, pela esquerda até então centrada na hipótese de que o Plano Real seria efêmero e um mero instrumento eleitoral. Criavam-se, assim, as condições necessárias para iniciar o processo de estabilização das expectativas - que levaria a uma mudança de patamar (*threshold of crisis*) abaixo do qual adquire maior impulso a política participatória e o estilo negociador de *problem solving*. Os temas em pauta, a partir de meados de 1995 passaram a ser os mesmos do momento presente (março de 1997): o *modelo* de crescimento, o equilíbrio de *longo-prazo* da balança de pagamentos (posta agora em termos de inconsistência intertemporal) e o equilíbrio fiscal *auto-sustentado*.

4- Conclusão.

Podemos agora reintroduzir brevemente a problemática apresentada na primeira seção, de modo a responder duas das principais indagações. Primeira, em que medida e em que circunstâncias o conceito de *statecraft* deve ser resgatado para dar conta dos problemas relacionados à interação entre liberalização econômica e democratização? Segunda: até que ponto o processo de estabilização das expectativas econômicas e políticas está sendo bem sucedido; e qual o critério para determinar o estágio em que se encontra o Brasil atual no que se refere à linha divisória traçada pela noção de *threshold of crisis*?

Como vimos acima, o Plano Real interrompeu a renovação de um ciclo hiperinflacionário - momento que se avizinhava perigosamente de uma situação pré-anômica. Sob esse aspecto cabem duas conclusões. Uma delas é a de que o êxito do programa de estabilização tem uma dimensão técnica e uma dimensão política claras, relacionadas entre si. O Real foi uma inovação tecnológica formulada pelos economistas com base no diagnóstico inercial da inflação e na experiência do fracasso do Plano Cruzado do qual haviam sido artífices. Uma inovação que tinha, no entanto, um pressuposto político, pois estava baseada nas restrições fixadas pelos atores políticos que então coordenaram o processo decisório, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Teve também por pressuposto imediato o fato de que a liberalização comercial e a

desregulamentação da economia introduzidas no governo Collor já estivessem em curso. Outra conclusão refere-se à estratégia política. Nela estava implícito o cálculo - ou aposta - de que o sucesso da estabilização redundaria em gerar novos recursos de poder para superar a ameaça de anomia associada à hiperinflação - e mais especificamente, para consolidar a precária coalizão governamental , indispensável para fazer avançar o programa de reformas *econômicas*

Os próprios êxitos alcançados trazem para o centro do palco problemas e *issues* que constituem um novo conjunto de desafios a serem enfrentados. Eles apontam para a tarefa de elaborar um modelo de desenvolvimento que permita compatibilizar a melhor distribuição de seus frutos e maior participação política com reformas conducentes à redefinição do papel do Estado.

Em relação à questão relativa ao lugar onde se encontra o Brasil , no limite traçado pela linha divisória por nós identificado como *threshold of crisis*, importa definir o foco a partir do qual se julga o atual estágio que atravessa esse país. Se adotarmos a ótica da *critical juncture* de 1993 descrita acima , e portanto, a rota de desenvolvimento já percorrida, os progressos são incontestáveis. Exatamente por ter sido superada essa *critical juncture*, desenha-se com maior nitidez a agenda carregada de desafios, de medio e de longo-prazo: a formulação de um projeto de desenvolvimento mínimamente acordado e inclusivo - onde as questões centrais passam a ser sua dimensão distributiva e portanto a dívida social, bem como a forma de inserção do país no sistema interacional.

Uma tentativa possível de teorizar o novo quadro que se esboça para a América Latina é a de Christian von Haldenwang³⁰. Tomando como ponto de partida o conceito de democracia delegativa de Guillermo O'Donnell e os cenários sugeridos por Acuña e Smith, traz à discussão um dos temas clássicos da ciência política , o das formas de legitimação. ³¹Sua discussão está centrada no paradoxo neoliberal enunciado por

³⁰ Christian Von Aldenwang, "La legitiimación de los procesos de ajuste en América Latina" in Revista Nueva Sociedad, Caracas, # 147, janeiro-fevereiro 1997: pp.34-43.

³¹ O'Donnell , Guillermo, 1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries" in *World Development*, Special Issue,

Haggard e Kaufman ,que enfatiza o reforço do poder estatal e sua maior e centralização como condição necessária para dar início às reformas “market-oriented”. Von Haldenwang propõe que na”segunda fase do ajuste “ surgiriam quatro ordens de problemas, como segue.

1-a potencialidade de uma agudização de conflitos distributivos em um contexto macro-econômico estável, ou seja, sem o disfarce proporcionado pelo véu inflacionário. Em um contexto democrático, espera-se que tais conflitos sejam tratados através da discussão e da negociação.

2-a possibilidade do ressurgimento de um discurso populista reciclado, uma vez atingidos os limites dos benefícios proporcionados pela estabilização, quando esgotados os ganhos de legitimidade proporcionados pelo êxito das políticas anti-inflacionárias.

3-as dificuldades referentes à reforma do sistema político e da administração.

4-a ambiguidade associada ao aumento da participação e à emergência de novas demandas e de novos atores, públicos e privados. A “desestatização “de alguns padrões de regulação social pode favorecer a participação de atores sociais e políticos mais organizados e reforçar a exclusão de outros.

Para avaliar o peso relativo desses problemas, aquele autor sugere quatro cenários para os países latino-americanos forma de iniciar um debate. São eles:

1-cenário autoritário-seria o retrocesso repressivo ,possivelmente combinado com tentativas de legitimação bonapartista ou cesarista .O Peru,obviamente seria um forte candidato a tal cenário .

2-o cenário da *low intensity democracy* ,em que se combinam elementos da legitimação democrática “normal “ com formas de repressão estatal ou para-estatal dirigidas contra setores específicos .Um exemplo seria a Colômbia .

3-o cenário neo-liberal, no qual se busca a efetivação das *reformas market-oriented* através da institucionalização democrática .Neste cenário surge como fator de

op.cit 1355-1371; and Smith, William and Acuña, Carlos, 1994, “The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform” in Smith W.C, Acuña, C, e Gamarra, Eduardo, *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform, Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's.*” pp.17-67

crise o provável enfrentamento entre Executivo e Legislativo, onde os interesses tradicionais afetados tendem a ser fortemente representados .

4-O cenário corporatista, na acepção benigna deste termo, ou seja, de pactação concertada (e não como de defesa de interesses estreitos de grupos de interesse).Neste cenário, combina-se à legitimação jurídico-institucional a busca da negociação e a meta de maior participação social e política .Ganha importância a disposição dos atores afetados em participar de jogos cooperativos bem como a competência do governo em negociar. Nestas situações, torna-se decisiva a legitimação baseada no carisma da liderança, sendo o carisma entendido como *Amtercharisma* “carisma de ofício” - a forma institucionalizada e rotinizada das relações carismáticas .

Da nossa ótica, os quatro cenários poder ser tomados como uma escala de desempenho - e de valores - que vai da alternativa menos para a mais favorável para compatibilizar os dois processos em que estamos interessados. O caso brasileiro apresenta alguns componentes que tendem a aproximá-lo do quarto cenário. Porque este corresponde a uma situação na qual o momento de extrema incerteza e de excepcionalidade ou o *threshold of crisis* nos termos de Whitehead já foi ultrapassado. A partir de 1995, tanto as tarefas substantivas quanto seu *timing* e sua forma de apresentação estão marcados pelo signo da negociação, adquirindo um caráter incrementalista, que segue uma *lógica do second best*. Isso se deve em parte à necessidade de formar uma maioria qualificada de três quintos em cada uma das casas do Congresso para que o governo possa dar continuidade à sua agenda política e econômica.

Da maneira como encaramos a situação brasileira , embora a entrada na rota correspondente ao cenário mais benigno constitua um grande avanço em relação à anterior, este é ainda um momento a ser ultrapassado para que as metas de consolidação democrática e re-estruturação econômica sejam atingidas. Duas observações justificam nossa avaliação. Primeira: é parte da noção de “democracia híbrida” usada por autores como Malloy e Torre , a idéia de excessiva dependência dos atributos idiossincráticos da personalidade que exerce a coordenação do processo decisório. O fato de que cada negociação em torno às tarefas quotidianas da administração - para não falar dos projetos

de reformas liberalizantes - dependa, reiteiramente, da intervenção e da capacidade de persuasão de Fernando Henrique Cardoso aponta para o fato de que o processo que nos interessa aqui continua sujeito a acidentes de percurso. A segunda deriva da anterior: estamos longe de ter alcançado os objetivos de transparência e *accountability institucionais* definidas por Whitehead como critérios para identificar a consolidação de expectativas estabilizadoras. Isso tem dado lugar aos reiteirados conflitos entre poderes, especialmente entre Executivo e Judiciário; e explica, também, a frequência do recurso às medidas provisórias - bem como os conflitos relativos às atribuições do Banco Central como autoridade monetária.

Outra dimensão diz respeito à natureza das relações estado-sociedade. A lentidão em responder às novas demandas na frente agrária e, em particular, a dificuldade em reconhecer a legitimidade de alguns atores políticos emergentes, como o Movimento dos Sem-terra, atesta a distância ainda a percorrer .

Além disso, o empenho do Executivo na aprovação pela Câmara dos Deputados da reforma constitucional que permite a reeleição para os cargos executivos - como medida isolada e não como parte de uma reforma institucional mais ampla - indica a permanência do problema da personalização da política.

No momento atual tem-se como muito provável a reeleição de Fernando Henrique , dados os altos índices de aprovação de seu governo - hipótese admitida (em privado) por líderes oposicionistas. O teste para a capacidade de *statecraft* do atual Presidente - que inclui paradoxalmente a tarefa de despersonalizar a política - virá no segundo período presidencial : quando se definirá com maior clareza a estratégia econômica, política e social de desenvolvimento do país.