

As políticas de estabilização econômica como problema de política pública: uma revisão da literatura sobre o Plano Real e uma proposta analítica alternativa.

Autoria: Julian Borba

Resumo:

Uma série de autores vem se dedicando a produzir explicações para os fatores de sucesso estabilizador do Plano Real a partir de referenciais típicos da “policy analysis”. Em geral, tal literatura pode ser dividida em três grupos: as análises institucionalistas, que privilegiam a morfologia político-institucional brasileira como eixo explicativo; as análises centradas nas idéias, “redes políticas” e atores das políticas de estabilização, e, por fim, aquelas centradas nos “fatores externos”. Neste artigo, pretendemos realizar uma revisão das diferentes explicações para os fatores de sucesso do Plano Real, e propor uma resposta alternativa que, sem desconsiderar fatores institucionais ou os atores envolvidos nas políticas de estabilização, privilegie também a dimensão simbólica da política e sua mobilização no processo de legitimação das decisões estatais.

Introdução

Desde o final dos anos de 1950, com o início do esgotamento do ciclo desenvolvimentista no Brasil, os problemas relacionados ao controle da inflação passaram a assumir um papel cada vez mais proeminente no universo das elites estatais. De acordo com um analista do período, “o fenômeno da inflação deixou de ser considerado como um mero subproduto (ainda que não desejável) da industrialização brasileira, autonomizando-se como problema teórico e prático e assumindo prioridade nos debates dos círculos dominantes” (Silva, 2000: 77).

A problemática da inflação acabou por adquirir tamanho grau de importância na sociedade brasileira, que uma das principais justificativas ideológicas para a ditadura militar implantada em 1964 era a necessidade de debelá-la, o que, segundo seus ideólogos, somente seria possível via autoritarismo. As mudanças institucionais realizadas durante os primeiros anos da ditadura militar visavam, entre outras coisas, garantir as condições para que uma “boa” gestão da política econômica pudesse ser adotada sem a presença de atores portadores de atitudes políticas “irracionais”. Amparadas em uma série de reformas institucionais e num Plano Econômico, o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), elaborado principalmente por Roberto Campos, titular da pasta do Planejamento no Governo Castelo Branco, as metas de estabilidade econômica com desenvolvimento passaram a se constituir num dos núcleos da ação governamental.

Porém, com o controle do processo inflacionário e diante da opção dos militares pelo “Brasil potência”, a meta da estabilidade econômica foi perdendo espaço para a opção “desenvolvimento econômico” (Lago, 1990). Assim, a partir do final dos anos de 1960 e início de 1970 pôde-se observar a retomada da opção desenvolvimentista, com o Estado investindo fortemente na economia, deixando a meta da estabilidade num segundo plano (Lago, 1990). Tal opção permaneceu mesmo diante da mudança no cenário econômico, com a crise do petróleo, quando as principais economias mundiais entraram em recessão (Barros e Castro & Souza, 1985).

Somente no final dos anos de 1970, quando a economia começou a dar sinais claros de estagnação, é que novamente volta-se a discutir o problema da estabilidade monetária e a necessidade de mudanças na política econômica brasileira (Carneiro & Modiano, 1990). No

início do governo do General Figueiredo, em 1979, o ajustamento externo e os desequilíbrios macroeconômicos internos eram apresentados como os dois grandes desafios de seu governo no campo econômico. Segundo Moura (1989), é sintomático que, pela primeira vez, a expressão “economia de guerra” tenha sido utilizada na retórica oficial, para denotar a situação-limite da economia e os sacrifícios que seriam exigidos da população para superá-los. Porém, tal tentativa de ajustamento durou apenas seis meses, terminando em agosto de 1979, quando o “ressecionista” Mário Henrique Simonsen foi substituído pelo “desenvolvimentista” Delfim Netto na Secretaria de Planejamento. O resultado da mudança na condução da política econômica foi uma opção por políticas expansionistas que acabaram resultando num vigoroso crescimento da economia em 1980. Em contrapartida, observou-se uma acentuada deterioração na área externa, com um déficit recorde de US\$ 11,734 milhões em contas correntes e, na área interna, a aceleração da inflação, de 77,2% em 1979 para 110,3% em 1980 (Moura, 1989).

Assim, diante do crescimento das taxas de inflação, e do descontrole observado nos vários indicadores econômicos brasileiros, *a estabilidade monetária e o controle das contas externas passaram novamente a ser priorizados a partir do segundo ano do governo Figueiredo*, observando-se “a mais profunda, prolongada e abrangente queda no nível de atividade econômica dos últimos sessenta anos” (Moura, 1989: 47). Apesar de conseguir uma certa recuperação nos indicadores econômicos brasileiros, o General Figueiredo terminou o seu mandato com uma inflação crescente, que beirava ao descontrole.

A Nova República teve início, então, num contexto de aceleração dos índices de inflação, a qual, porém, não era vista como um problema autônomo, tanto pela sociedade como pelas elites políticas. Exigia-se que as políticas antiinflacionárias da Nova República estivessem associadas a um processo de distribuição de renda que permitisse o pagamento da “dívida social” herdada dos governos militares (Sola, 1986). Além disso, a opção desenvolvimentista ainda estava presente num conjunto considerável das elites políticas que davam sustentação ao governo Sarney (Sallum Jr, 1996). Assim, todos os experimentos de controle inflacionário elaborados ao longo da Nova República acabaram esbarrando em uma série de obstáculos que inviabilizavam uma solução duradoura ao problema. O resultado foi que “em dezembro de 1989, último ano do governo Sarney, a taxa de inflação diária atingiu 1,30%, indicando que o nível geral de preços dobrava a cada 54 dias. No último mês da Nova República, a inflação diária chegou a 2,0%, o que significava dobrar os preços a cada 35 dias” (Moura, 1989: 55).

A **autonomização** da inflação e sua **consustanciação como elemento materializador da crise brasileira veio se manifestar de maneira evidente no governo do primeiro presidente eleito pelo voto direto depois da ditadura militar - Fernando Collor de Mello** - que logo no primeiro dia de seu governo anunciou um plano econômico que confiscava os ativos dos cidadãos brasileiros, dizendo que só possuía uma “bala na agulha”, ou seja, justificando que o plano era o único possível diante da necessidade econômica de pôr fim à inflação. Porém, logo nos primeiros meses de implementação, tal tentativa de pôr fim à crise brasileira não surtiu os efeitos esperados, e a inflação voltou a crescer juntamente com o declínio dos índices de popularidade do governo Collor e as denúncias de corrupção, que acabaram com a renúncia do presidente em 1992.

De 1992 a 1994 a **inflação descontrolada**, juntamente com as **denúncias de corrupção** contra vários políticos, foi o **elemento materializador da crise brasileira**. O resultado disso era que a crônica instabilidade brasileira se via agravada pela sensação de impunidade e de ingovernabilidade (Soares, 1998). Diante de tal quadro, começou a se formular o primeiro grande experimento de estabilização econômica auspicioso depois do regime militar: o Plano Real. Sua eficácia foi tamanha, que desde 1994 a inflação vem sendo mantida abaixo dos dois dígitos ao ano, contra taxas de quase 40% ao mês no período anterior

ao seu lançamento. Além disso, muitos analistas creditam ao sucesso do Plano, a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994 e até mesmo sua reeleição em 1998.

Estes fatos despertaram a curiosidade não só de economistas - estes preocupados em explicar as variáveis propriamente técnicas da política econômica -, mas também de analistas de políticas públicas, que buscaram uma explicação para os processos políticos e administrativos subjacentes a esta política econômica.

Este artigo tem como objetivo justamente mapear e analisar estas explicações da “policy analysis” brasileira para o sucesso do Plano Real. Dividimos o trabalho em duas partes, além desta. Na primeira, apresentaremos a bibliografia referente às interpretações do Plano e na segunda, buscaremos desenvolver uma interpretação alternativa para esta política.

1) A bibliografia sobre o Plano Real

A literatura que se dedicou a analisar o Plano Real e seus fatores de sucesso utilizou-se grandemente de instrumentais provenientes do neo-institucionalismo, bem como da análise de estilos e redes políticas. Tais perspectivas, como destaca uma revisão recente da literatura sobre políticas públicas, seguem os desenvolvimentos mais recentes da “policy analysis” (Frey, 2000). Além dessas duas perspectivas, encontramos um terceiro grupo de análises que interpretam o Plano Real a partir de um instrumental derivado de versões da “teoria do imperialismo”, centrando suas explicações nos “fatores externos” condicionantes das políticas estatais.

Nas linhas seguintes deste trabalho, apresentaremos cada uma das versões acima citadas, para posteriormente analisá-las, tendo em vista o objetivo da construção de uma proposta analítica alternativa para o caso que está sendo estudado.

Convém ressaltar que nem todas as abordagens tratam explicitamente do tema dos “fatores de sucesso do Plano Real”, mas o fazem de maneira implícita, deixando subentendidas certas premissas que guiam seus trabalhos. Cabe ao analista justamente tentar compreender quais são essas premissas e organizá-las num todo coerente.

Abordagens centradas nos atores

Um dos trabalhos de maior fôlego dedicado à explicação do Plano Real foi o elaborado por Carlos Pio (2001) em sua tese de doutoramento. Desde o início do seu trabalho, o autor deixa claro que está apresentando uma explicação “não convencional” para o sucesso da estabilização econômica no Brasil.

A não convencionalidade de tal análise estaria no fato de que ao invés de abordar temas comumente tratados pela literatura sobre planos de estabilização – aspectos técnicos ou institucionais –, a argumentação proposta por Pio buscava num ator político específico (a equipe econômica e suas idéias) a explicação para o sucesso da estabilização. Segundo o autor (2001b: 30), “De acordo com o argumento aqui proposto, as idéias de política defendidas pelos membros da equipe econômica são um elemento central para a explicação do sucesso de qualquer programa de estabilização”.

O conceito central usado pelo autor, para analisar o Plano Real, é o de “rede política”, que segundo Pio (2001a, 2001b), representa um conjunto de vínculos políticos, estabelecidos a partir de relações pessoais, profissionais e/ou partidárias, que ligavam os economistas heterodoxos da academia a indivíduos bem posicionados no sistema político, capazes de

indicar seus nomes ao presidente da República ou a algum ministro da área econômica para ocupar postos relevantes na estrutura da burocracia econômica.

Sua **tese** é de que o sucesso do Plano Real se deveu, sobretudo, à ascendência das idéias de um grupo de acadêmicos do Departamento de Economia da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)¹ sobre a política econômica dos governos de Itamar Franco (1992-93) e Fernando Henrique Cardoso (desde 1994).

Esses economistas não apenas se tornaram profundos conhecedores das questões envolvidas na estabilização, mas também se dispuseram a participar das equipes econômicas que formularam programas de estabilização no âmbito federal. Uma simples comparação entre a legislação federal e sua produção acadêmica revela o quão cruciais foram suas idéias no processo de tomada de decisão (Pio, 2001b: 30).

Pio procura qualificar sua tese, afirmando que entre os fatores fundamentais para o sucesso de qualquer política, deve-se destacar a **configuração estrutural do processo decisório** dentro do governo, que no caso estudado “afetou decisivamente o grau de influência das idéias estudadas e o sucesso das políticas (medido pela capacidade de operar as transformações pretendidas)” (2001a: 5). O significado da idéia de configuração do processo decisório remete aos níveis de **homogeneidade/heterogeneidade** e **centralização/descentralização** da equipe encarregada de formular a política econômica. Com relação ao primeiro fator, o autor salienta que, no caso do Real, todos aqueles envolvidos na formulação do Plano eram parte de uma “equipe extremamente homogênea”, comprometida com o planejamento do programa de estabilização:

Entre eles, a abordagem da reforma monetária de Lara Resende e Arida era totalmente hegemônica. Na verdade, uma característica distintiva do processo político por trás da formulação e da implementação do Real foi o baixo grau de conflito intra e interburocrático a partir do momento em que Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, em 1993. Outros ministérios foram excluídos do processo decisório e até mesmo o presidente Itamar Franco deixou de interferir nas decisões tomadas pela equipe econômica. Os debates internos entre os economistas foram muito intensos, mas a capacidade de controle técnico do processo aproximou-se de um padrão ideal (Pio, 2001b: 41).

Com relação aos níveis de centralização/descentralização do processo decisório, destaca Pio que o grupo central de economistas da PUC-RJ – Lara Resende, Arida, Bacha e Malan – tinha a clara percepção de que a garantia de insulamento diante das pressões advindas de atores externos à equipe econômica era uma condição essencial para o sucesso de qualquer tentativa de estabilização. “Então, eles demandaram competência completa para tomar e implementar decisões técnicas sem a necessidade de aceitar qualquer sorte de veto ou demanda política contrária à lógica básica do programa” (Pio, 2001b: 41).

Tais condições surgiram com a nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, que diante de um quadro de grande instabilidade política e econômica, exigiu, como condição para assumir o Ministério, total autonomia e responsabilidade sobre as decisões econômicas do governo. Assim, FHC pôde nomear os economistas da PUC para os postos estratégicos na formulação e implementação da política de estabilização².

Percebe-se, então, segundo a análise realizada por Pio, que as idéias dos decisores públicos são um importante fator explicativo para o conteúdo das políticas econômicas, e que as idéias “serão tão mais importantes quanto maior a autonomia do Estado, ou seja, quanto maior a liberdade de ação dos decisores públicos para elaborar análises e programas de ação (*policies*), independentemente dos interesses dos grupos sociais, políticos e econômicos” (Pio, 2001b: 47). Além disso, através do conceito de “rede política” o autor pôde perceber a forma como se desenvolvem os vínculos entre elites tecnocráticas e elites políticas, que vai ter consequências fundamentais, segundo Pio, na configuração do processo decisório e do conteúdo das políticas estatais.

Um outro trabalho que pode, com algumas ressalvas, ser enquadrado nesta perspectiva, é o estudo de Maria Rita Loureiro, dedicado à caracterização dos economistas como elites dirigentes no Brasil. Nesse estudo, Loureiro (1997) elaborou uma análise do padrão de gestão da política econômica no país, destacando os papéis desempenhados pelos economistas em diferentes contextos da história brasileira. Segundo a autora, a forma como se deu a estruturação do Estado brasileiro (centralização decisória, desenvolvimentismo), fez com que os economistas assumissem, para além de papéis de assessoria técnica, funções de verdadeiros dirigentes políticos, sendo responsáveis tanto pela produção de ideologias (Cf. Sola, 1998), como também pela implementação das grandes decisões estatais. Dependendo do contexto, os “economistas do governo” tiveram maior ou menor autonomia de ação. Assim, se nos períodos de regimes autoritários, a autonomia de determinadas agências foi quase total, nos regimes democráticos, tal autonomia se vê limitada pela existência de outros atores e instituições na cena política. O Plano Real teve sua implementação num contexto de um regime democrático, o que, de certa forma, limitou a ação autônoma dos economistas do governo. Porém, o grupo que formava a equipe econômica, soube compreender a nova configuração institucional do Brasil e implementar um Plano de estabilização que é condizente com esse quadro, conseguindo alcançar a estabilização monetária sem “pílula amarga”, mas com ganhos reais de renda para as camadas populares. Segundo esta perspectiva, o Plano Real configurou-se como experimento inovador, tanto do ponto de vista técnico quanto do político. Politicamente ele teria se fundamentado na negociação constante e não nos ‘espasmos de autoridade’ da presidência, especialmente durante a sua implementação (Loureiro, 1997).

Destacamos, acima, que a análise de Loureiro só poderia ser colocada entre as análises centradas nos atores com algumas ressalvas. A principal delas é que, na análise dos fatores de sucesso do Plano Real, a autora recorre a uma explicação tipicamente institucionalista, ou seja, segundo Loureiro, um dos fatores de sucesso do Plano teria sido sua adequação à configuração institucional da sociedade brasileira derivada do processo de democratização. Decidimos colocar a autora nesta primeira perspectiva, pois apesar de recorrer a estes argumentos na explicação do sucesso do Plano, sua análise centra-se basicamente na categoria do ator “economista do governo”. Assim, os elementos institucionais aparecem mais para caracterizar o contexto em que se desenvolve a ação dos “atores”, os constrangimentos e oportunidades, do que como um elemento autônomo da análise. Desta forma, entendemos que é mais útil caracterizar a abordagem de Loureiro como centrada nos atores, porém considerando o impacto das instituições no resultado das políticas estatais.

Vejamos, agora, como abordagens mais fortemente institucionalistas analisam o Plano Real.

Abordagens centradas nas instituições

A perspectiva institucionalista analisa a gestão estatal quase como sendo derivada da morfologia institucional brasileira. Nem todos os trabalhos que analisaremos aqui se propõem explicitamente a analisar os fatores de sucesso do Plano Real, mas, mesmo se detendo na análise de outras questões, formulam argumentos que trazem implícitas uma série de teses sobre o tema.

Numa recente revisão de literatura dedicada ao tema das instituições políticas brasileiras, Vicente Palermo (2000) defende a tese de uma afinidade eletiva entre certos estilos políticos de gestão e determinadas morfologias institucionais. Analisando o caso brasileiro, o autor afirma que desde a Constituição de 1988, a morfologia institucional teria permanecido basicamente sem modificações, “mas os traços das gestões em termos da sua dinâmica de coalizões tanto quanto o desempenho de governo, foram muito diferentes. *Estas*

diferenças parecem se localizar na maior ou menor afinidade entre estilos políticos e morfologia institucional”.

Palermo (1999) caracteriza a morfologia institucional brasileira, a partir dos seguintes elementos: a) dispersão do poder político, devido à heterogeneidade da sociedade brasileira e à força das unidades federativas; b) o vigor e diversidade dos interesses sociais, ou seja, a existência, de uma forte base associativa na sociedade, com uma série de grupos e interesses, buscando estar presente no espaço público; c) fluidez do sistema de partidos e das próprias identidades partidárias, que podem ser visualizadas através de indicadores, como a fragmentação dos partidos políticos, onde o Brasil possui um dos maiores índices do mundo. Além disso, “seus componentes, clientelas e bases sócio-eleitorais carecem de uma identidade partidária nacional”; d) a heterogeneidade da agenda pública, que devido aos vários atores e interesses presentes na cena política, se expressa nas dificuldades de emergência de um paradigma dominante de políticas públicas.

Essa morfologia institucional, segundo Palermo (1999, 2000a, 2000b), acaba condicionando os estilos de gestão governamental, destacando-se, no caso brasileiro, a necessidade de qualquer governante, para conseguir obter sucesso na implementação de suas políticas, guiar-se por uma série de parâmetros: em primeiro lugar, a necessidade de uma política de coalizões partidária e federativa como condição de governabilidade; como segundo ponto, destaca-se a assimetria dos recursos de gestão política, ou seja, o governante brasileiro, ao mesmo tempo em que vai ter grande autonomia no processo de formulação de políticas e definição de rumos de governo, vai encontrar sérias dificuldades políticas e administrativas na implementação de seus projetos. Isto é derivado, em parte, da inexistência de um paradigma dominante de políticas públicas; por outro lado, deriva também dos poderes de veto que os atores partidários e federativos possuem sobre o processo decisório. Por último, qualquer governante vai encontrar uma agenda extremamente complexa, havendo a necessidade de identificar na agenda um tema central, em torno do qual se organizem todos os esforços da ação governamental.

Com este instrumental analítico em mãos, Palermo realizou uma série de análises dos processos políticos recentes na sociedade brasileira, dando forte ênfase ao processo de gestão da economia durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com relação ao Plano Real, Palermo e Saraiva (1999) afirmam que o estilo de gestão do Plano Real seria resultado de uma leitura por parte de seus formuladores, dessa morfologia institucional. Dizem os autores que

o estilo de decisión, formulación e implementación del gobierno Cardoso, es producto de una lectura (conceptual y política) de la morfología y los parámetros. Se podrá decir que esa lectura es errada, pero lo que resulta absurdo es creer que el estilo presidencial es contingente, arbitrario con relación al medio en que se desenvuelve, o mero producto del temperamento o la personalidad presidenciales (Palermo & Saraiva, 1999: 7).

De acordo com Palermo, FHC pôs em marcha um estilo de ação política em que predomina “a busca de consensos”. Este estilo, por sua vez, “inaugura una dinámica política presidida por el gradualismo y la protección de los intereses” (Palermo & Saraiva, 1999: 7). Tal estilo de ação teria respeitado a morfologia institucional brasileira (coalizões, o gradualismo das decisões, uma heterogeneidade da agenda), o que sugere que o sucesso do Real se deu, em grande parte, devido ao respeito ou a uma leitura correta do quadro institucional brasileiro.

Um segundo trabalho na linha institucionalista foi realizado por Couto & Abrúcio (1999), que buscam analisar as características da ação política governamental em diferentes arenas institucionais, durante o processo de implementação do Plano Real e das reformas

constitucionais realizadas durante os governos de FHC. O estudo se deteve em três arenas: o Executivo federal, o Legislativo e a arena federativa.

Com relação ao Executivo, os autores afirmam que ele foi o protagonista de toda a agenda do Real, principalmente através da implementação de políticas em que este poder prescinde da colaboração de outros atores institucionais, garantido pelos poderes legislativos que possui. A delegação desses poderes legislativos ao Executivo tem, em sua origem, uma série de fatores: a estrutura de carreira política no Brasil, que privilegia cargos executivos a cargos legislativos; o caráter emergencial e técnico de algumas medidas que fazem com que o legislativo delegue poderes por falta de informações; os cálculos de custos e benefícios realizados pelos parlamentares em relação às políticas do Executivo, onde o custo de delegar poderes seria menor do que tomar as decisões por conta própria; a naturalização da idéia de que a política econômica é uma esfera de competência exclusiva do poder Executivo. Por último, os autores apresentam um fator que condicionaria todos os demais: “*o grau de sucesso ou fracasso na constituição de uma coalizão governamental, definidora do escopo e do grau de delegação*” (Couto & Abrúcio, 1999: 18, grifos meus).

Para se conseguir formar uma coalizão, por sua vez, três requisitos seriam fundamentais: uma base partidária-federativa, uma agenda consensual e o estabelecimento de meios político-administrativos pelos quais se viabilize a implementação de objetivos da coalizão governamental: “a ocupação de cargos-chave de modo a formar uma equipe que contemple as necessidades técnicas e políticas da ação governamental, evitando tanto o mero loteamento da máquina administrativa, como o insulamento completo” (idem: 18-19).

O fator força da coalizão, segundo os autores, é que fez a diferença para o sucesso da delegação de poderes ao presidente. No concernente a isso, dizem eles: “a montagem mais bem sucedida de coalizão governamental – ou a única que de fato deu certo na redemocratização – ocorreu na era do Real, especialmente a partir do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, conferindo maior autonomia ao poder Executivo” (idem: 19).

Também são apontados cinco fatores para o sucesso da coalizão em torno do Real: 1) o sucesso do mandato de FHC no Ministério da Fazenda; 2) o risco que representava, para as elites, a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 1994; 3) a mudança no universo ideológico por que passaram as elites brasileiras nos anos 90 – de uma postura tipicamente desenvolvimentista nos anos 80 à aceitação das idéias e teses neoliberais; 4) a ocorrência de eleições casadas em 1994, vinculando mais fortemente congressistas, presidente e governadores, “particularmente aqueles mais fiéis a Fernando Henrique, pois, deviam suas vitórias ao sucesso do Plano Real”. Por fim, a capacidade de o Presidente construir um gabinete mesclando as lógicas técnica e política, sobretudo alçando o Ministério da Fazenda a uma posição superior àquela do restante dos ministérios: “tornando-o órgão controlador dos cargos distribuídos para obtenção da maioria parlamentar, fez com que se conseguisse as condições administrativas mínimas para o gerenciamento do Plano” (idem: 20).

Com esta bem-sucedida montagem da coalizão, o governo conseguiu maior autonomia decisória, de modo que as medidas provisórias se transformaram em facilitadoras do encaminhamento da agenda do Real.

Tendo esta autonomia delegada pelo Congresso para executar as políticas de estabilização, FHC pôde se concentrar em suas relações com o Legislativo nas mudanças constitucionais que eram consideradas centrais para a complementação do projeto estabilizador. Assim, utilizando uma diferenciação estabelecida por Couto (1996; 1997; 1998), a partir da obra de Liphart, enquanto as medidas de estabilização se realizaram por uma via *majoritária*, ou seja, totalmente controlada pelo Executivo, as reformas constitucionais obedeceram a um caráter *consociativo*, de modo que sua aprovação envolvia negociações partidárias e federativas.

No que se refere à arena federativa, devido a uma série de fatores (novos governadores ligados ao governo federal e ao Real, estabilização econômica desnudou as contas públicas e a crise dos Bancos estaduais, os gastos crescentes dos governos), a partir da passagem de FHC pelo Ministério da Fazenda, os estados tiveram que negociar com a União. Assim, aproveitando-se desta situação, o governo federal aproveitou-se para implementar uma agenda de reformas (ajuste fiscal) no plano intergovernamental, “bem como para efetuar mudanças na relação entre Estado e o mercado também no âmbito subnacional” (idem: 32).

A partir da análise das diferentes esferas de ação institucional na implementação da agenda do Plano Real, Couto & Abrúcio concluem que o sucesso das mudanças alcançadas pelo Plano Real proveio, antes de tudo, da existência de uma coligação que deu sustentação ao governo, mas também “do êxito da estratégia de ação institucional estabelecida, conjugando diferentes recursos de poder e variados mecanismos decisórios de modo a reduzir os custos da empreitada nas arenas que apresentavam maiores dificuldades” (idem: 35).

Da análise acima, pode-se perceber que mesmo não analisando diretamente os fatores de sucesso do Plano Real, mas sim a agenda de reformas que trouxe consigo, os autores constroem, de uma maneira implícita, uma explicação para o sucesso do Plano. Tal explicação vai seguir a linha típica da argumentação institucionalista, ou seja, deriva da argumentação de Couto & Abrúcio, que o Real teve sucesso porque soube respeitar a configuração estrutural (ou morfologia) das instituições políticas brasileiras. As estratégias institucionais adotadas teriam partido, então, de uma leitura correta das instituições políticas, o que levou a que o Plano conseguisse ser implementado com sucesso, conseguindo romper com os vários impedimentos político-administrativos que se colocavam no seu caminho.

As explicações centradas nos “fatores externos”

Chamamos de explicações “externalistas” aquele tipo de análise que interpreta os fenômenos de mudanças econômicas na América Latina, como os planos de estabilização e as reformas estruturais, a partir de alguma versão da teoria do imperialismo, onde tudo parece ser derivado de entidades como “FMI”, o “Banco Mundial” ou o “Consenso de Washington”³. O sucesso das políticas não é explicado por elas mesmas, e sim derivado da hegemonia que as idéias emanadas dessas instituições possuem em todo o mundo. Neste texto, nos deteremos no trabalho de José Luis Fiori, por ser o autor que mais diretamente utiliza o referencial da ciência política na análise do Plano Real.

Em seu famoso artigo *Os moedeiros falsos*, Fiori afirma que apesar de sua originalidade operacional, o Plano Real integraria a família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington. Diz ele: “....e aí se inscreve não apenas por haver sido formulado por um grupo paradigmático de *technopols*, mas por sua concepção estratégica de longo prazo, anunciada por seus autores desde a primeira hora, como condição inseparável de seu sucesso no curto prazo: ajuste fiscal, reforma monetária, reformas liberalizantes, desestatizações, etc.” (Fiori, 1997)

O autor não propõe explicações diretas para o sucesso da estratégia estabilizadora do Plano, mas busca nas estratégias derivadas dos organismos internacionais, em sua tentativa de ver suas políticas implementadas, explicações para os possíveis caminhos adotados no processo de implementação do Real. Assim, nos anos 90, “as novas avaliações pessimistas, tanto do FMI como do BIRD, puseram em destaque a importância decisiva do ‘fator poder político’ no sucesso ou fracasso de seu programa econômico”. Nesta valorização da política pelos organismos internacionais, surgiram propostas e condições que facilitariam a obtenção de credibilidade para o Plano. Entre as condições, a principal seria “a formação prévia de uma coalizão de poder suficientemente forte para aproveitar as condições favoráveis e assumir, por

um longo período de tempo, o controle de governos sustentados por sólidas maiorias parlamentares” (Fiori, 1997: 13). Parece implícita na argumentação de Fiori, que a “receita” propalada por Washington explicaria, em grande parte, as estratégias de ação das elites estatais.

Através de tal explicação, Fiori (1997) deriva as políticas estatais do poder que tais organismos internacionais possuem no mundo contemporâneo. A partir dessa perspectiva, lança uma tese bastante polêmica:

desde este seu ponto de vista, aliás, o Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial (Fiori, 1997: 14).

Assim, de acordo com essa perspectiva, o Plano Real traria consigo um projeto político inspirado nas recomendações do Consenso de Washington e representaria a materialização do projeto neoliberal no Brasil, com suas características de exclusão social, autoritarismo político, concentração de renda e, no caso dos países dependentes, como é o caso do Brasil, uma inserção subordinada à nova ordem mundial (Corsi, 1999; Filgueiras, 2000).

2) Análise das interpretações e uma proposta alternativa

As três interpretações anteriormente apresentadas constituem um importante referencial analítico para se estudar as estratégias de estabilização econômica a partir de diferentes referenciais de análise das políticas públicas. Cada uma delas se concentra em elementos centrais na explicação de qualquer política estatal. Entendemos que é impossível explicar o Plano Real sem recorrer aos três níveis explicativos, ou seja, sem analisar (a) a conformação em termos das idéias econômicas dominantes e seu impacto nas políticas estatais, (b) a estruturação do processo decisório e os graus de autonomia e homogeneidade dos atores envolvidos na formulação e execução das políticas e (c) a forma como se dá a articulação entre política econômica e instituições políticas. Porém, ao mesmo tempo em que reconhecemos a importância destas análises, cremos que elas não explicam a totalidade dos fenômenos políticos envolvidos na implementação de um plano de estabilização. Estamos nos referindo aqui à necessidade de incluir na análise das políticas estatais, *o problema de legitimidade*, ou seja, a forma como se obtém a adesão das várias elites e dos cidadãos em geral ao conjunto de políticas implementadas.

Nas diferentes abordagens, este parece ser um *não problema*. Tudo se passa como se os resultados de uma política pudessem ser derivados ora das estratégias institucionais, ora dos graus de autonomia da equipe econômica ou mesmo de uma conspiração internacional. Esquecem que para um plano de estabilização se concretizar, ele tem de ser minimamente compreendido e internalizado pelos principais agentes econômicos, pois são eles, afinal de contas, os responsáveis pela execução do Plano.

É neste sentido que entendemos como fundamental uma explicação que busque compreender as formas como as políticas estatais são legitimadas. Que estratégias são utilizadas para a legitimação de uma determinada política? Que tipo argumentação se recorre para o convencimento dos principais atores de que tal política é benéfica a eles?

Para analisar esta questão é necessário entrar no campo dos *discursos e formas simbólicas da política*. Seguindo as indicações de autores como Bourdieu (s.d). Laclau & Mouffe (1985) e Thompson (1995), entendemos que as construções simbólicas são fundamentais na estruturação das práticas sociais, principalmente na internalização de regras.

No caso do Plano Real, numa análise ainda bastante parcial das estratégias discursivas utilizadas pelos seus principais *policy makers*, pudemos visualizar alguns elementos que consideramos centrais para a legitimidade do Plano. Para fins de apresentação dos dados, limitar-nos-emos a algumas conclusões mais gerais da análise, sem buscarmos citações ou referências, que se encontram detalhadas em nossa tese de doutoramento.

Na análise do material, observamos, em primeiro lugar, que o fenômeno da inflação foi apresentado como uma “doença”, uma “praga” que corroía a sociedade brasileira, e que se não fosse tratada a tempo, teria um desfecho catastrófico. Estariam em perigo desde as perspectivas de futuro dos indivíduos até a “ordem nacional”.

Em segundo lugar, na análise das causas da “doença”, a inflação era apresentada como tendo sua principal causa na desordem financeira do Estado e tal desordem seria causada por uma mescla de atitudes irracionais e inadequações institucionais. No campo das atitudes irracionais, destaca-se o “populismo econômico” das elites brasileiras, que na tentativa de ampliarem os gastos estatais para os mais diversos fins, se tornariam completamente alheias a uma gestão “racional”, “técnica”, da política econômica. A irracionalidade, porém, teria uma história longa na sociedade brasileira, e além do populismo, outras irracionalidades seriam prática comum, como o corporativismo e o clientelismo. Convém destacar que essas práticas são apresentadas como fazendo parte do mais puro “primitivismo democrático” e teriam despontado com o processo de transição democrática. Ainda no campo das atitudes irracionais, cabe destacar que, segundo a representação formulada sobre a crise, haveria economistas, até mesmo uma escola de pensamento econômico, que dariam sustentação “teórica” à irracionalidade “tropical”. Denominados de “alternativos”, “heterodoxos”, “parnasianos alternativos”, “esotéricos”, estes economistas dariam substrato intelectual à irracionalidade dominante na sociedade brasileira, que sistematicamente realizou a depredação financeira do Estado.

Tais atitudes irracionais das elites teriam sido favorecidas pela organização institucional do Estado brasileiro. Assim, a inadequação institucional seria a segunda fonte de desordem responsável pela “doença inflacionária”. Tal fenômeno foi apresentado como derivado de um conjunto de fatores, destacando-se, entre eles, a autonomia política e administrativa dos Estados, garantida na Constituição de 1988, e a rigidez das contas públicas, assegurada através dos mecanismos de transferências obrigatórias e vinculações dos gastos públicos, que retiravam do Poder Executivo o controle de importantes parcelas do gasto público.

Com relação à **legitimação** das medidas tomadas, percebe-se que a representação que se fez da inflação e de suas causas, na forma como descrita acima, já contém em si os princípios de um modelo alternativo de organização institucional, ou seja, a inflação tem origem nas desordens fiscal e monetária, as quais são o resultado de uma conjugação de *atitudes irracionais* (populismo econômico), *má gestão da política econômica* (sustentada por teorias econômicas “não científicas” que dão sustentação às atitudes populistas) e *inadequação institucional* (um marco institucional que permite a manifestação de atitudes irracionais). Ora, diante de tal diagnóstico, derivou-se “naturalmente” uma terapia que consistiu na construção de um marco institucional isento da irracionalidade dominante nas elites políticas, que estivesse longe das influências políticas. Num plano mais abstrato, essa foi a forma como se buscou legitimar e racionalizar as propostas de mudança institucional do Plano Real.

Vejamos, agora, com relação a uma proposta específica de mudança institucional, a retórica utilizada para a racionalização e legitimação das medidas. Vamos analisar o caso do Fundo Social de Emergência. Tal medida era apresentada como *a* forma de resolver o problema da inadequação institucional das finanças públicas, a qual era caracterizada como sendo marcada pela excessiva vinculação das receitas públicas, que provocavam o

engessamento dos recursos financeiros, pois garantiam o repasse automático de recursos para certas áreas de políticas ou para os estados e municípios. O resultado de tal inadequação seria *o déficit fiscal crônico*. Assim, o Fundo Social de Emergência era apresentado então como a única forma *possível*, inevitável, de se conseguir o equilíbrio fiscal. Foi utilizada, neste caso, uma argumentação que Nobre & Freire (1998) posteriormente caracterizaram como a *lógica do inevitável*.

Diante do fato de que o FSE teria de ser criado via reforma constitucional, isso exigiu uma série de negociações entre o Executivo e o Congresso Nacional. Nessa negociação, além do uso da *lógica do inevitável* como recurso retórico, se utilizou também da *tese da ameaça*, que se manifestou de duas maneiras: a ameaça de que se não fosse aprovado o Fundo, o Ministro da Fazenda pediria demissão, o que comprometeria a continuidade do plano de estabilização, e a ameaça *catastrófica* de que a não-aprovação do Plano indicaria um Congresso Nacional em *paralisia decisória*, o que levaria a uma *crise institucional* no país.

Outro recurso retórico utilizado foi apelar para o caráter universalista/unificador das medidas tomadas. Foi estabelecida uma associação entre o Plano e o Brasil. O Plano representaria um desejo *do Brasil*. Era o Brasil que clamava por reformas. O plano estava acima dos grupos e das classes. Ele representava a possibilidade de união nacional. Não era o governo ou determinados grupos que queriam o Plano de imediato, mas “*o Brasil que tem pressa*”.

Por fim, o Fundo Social de Emergência foi apresentado como um novo modelo de organização institucional das finanças públicas, onde, através da concentração de recursos nas mãos do Poder Executivo Federal, mais especificamente no Ministério da Fazenda, estaria garantida a *racionalidade na gestão estatal*, ou seja, a concentração de poderes é apresentada como forma de garantir a imunização contra a irracionalidade dominante no comportamento das elites políticas brasileiras.

Num plano bastante geral, essas foram algumas estratégias de legitimação do Plano Real, utilizadas pelos seus *policy makers*. O que tal estratégia indica é que mesmo que o Plano possa ser visto como uma novidade tanto pelos instrumentos de política econômica utilizados como pela dinâmica processual que seguiu sua implementação, *a retórica que presidiu a representação que se fez da inflação e de suas causas, guardou importantes semelhanças com alguns elementos formadores de uma certa tradição nas idéias políticas brasileiras. Aquela que para alguns foi denominada de tradição do “autoritarismo desmobilizador” (Debrun, 1983), ou, para outros, “autoritarismo instrumental” (Santos, 1978), ou ainda, de acordo com uma interpretação mais recente, “ideologia do Estado autoritário” (Silva, 1998)*. Temos presente no discurso do Plano Real, desde uma visão catastrofista da crise (tão comum ao pensamento conservador), uma defesa explícita da concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo, mais especificamente, nas das elites tecnocráticas localizadas nas agências condutoras da política econômica, e, além disso, uma visão, mesmo que implícita na argumentação, de que cabe ao Estado ser ente organizador da sociedade. Não temos como melhor desenvolver esta tese neste espaço, mas fica lançada a idéia de uma proximidade (continuação?) entre o discurso de defesa do Plano Real e a tradição do autoritarismo brasileiro. *Não seria exatamente por ter recorrido a este discurso (e a esta tradição), que o Plano obteve legitimidade o suficiente para ser implementado, juntamente com toda a agenda de reformas que trazia consigo?*

3) Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Ed. USP, 1995.

- BARROS DE CASTRO, A. & PIREZ DE SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- BIELSCHOVSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro : Contraponto, 1996.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, s.d.
- CARDOSO, F. H. **O presidente segundo o sociólogo**. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeio de Toledo. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**.
- CORSI, L. F. O plano real: um balanço crítico (1994-1998). **Cadernos**, F.F.C, v. 8, n. 2., 1999.
- COUTO, C. C.; ABRÚCIO, L. F. Arenas política e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. Artigo Apresentado na XXIII Reunião Anual da Anpocs, GT Instituições Políticas, Caxambu, MG, out. 1999.
- COUTO, C. C. Agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, n. 39, 1997.
- _____. Governo constitucional ou governo constituinte? A recente agenda política brasileira. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. São Paulo, PUC, 2000.
- _____. Os mecanismos do ajuste: instituições e agenda na política econômica. Artigo apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). GT Estado e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, dezembro de 1998.
- DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DIMENSTEIN, G.; SOUZA, J. **Uma história real**. São Paulo: Ed. Folha de São Paulo, 1994.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. São Paulo: Vozes, 1997.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**. Londres, Verso, 1985.
- LAGO, L. A C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**.
- LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 41, out., 1999.
- LOUREIRO, M. R. Governando a economia: a gestão do Plano Real. Trabalho Apresentado no GT Políticas Públicas do XX Encontro anual da Anpocs. Caxambú, 1996.
- _____. **Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MELO, M. A O jogo das regras: a política de reforma constitucional, 1993-1996. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 1996.
- MOURA, A. **Rumo à entropia: política econômica, de Geisel à Collor**, 1989.
- NOBRE, M.; FREIRE, V. T. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. **Lua Nova**, n. 31, julho de 1998.
- PALERMO, V. Estrategias risegasas. Racionalidad política y gestion económica de gobiernos representativos em Argentina y Brasil. In: XXIV Encontro Anual da Anpocs, Petrópolis, outubro de 2000b.
- _____. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e governo. **Dados**, vol. 43, n. 3, Rio de Janeiro, 2000a.
- PALERMO, V.; SARAIVA, Miriam G. Racionalidad política: plan real y crise financiera in Brasil. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 3, abril, 1999.

- PIO, Carlos. **A construção política da economia de mercado no Brasil: Estabilização e abertura econômica comercial (1985-1995)**. 2001. Tese de Doutorado – IUPERJ, Rio de Janeiro.
- _____. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 46, São Paulo, junho de 2001.
- RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- RIBEIRO, R. J. **A sociedade contra o social**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SALLUM JÚNIOR, B. **Labirintos: dos generais à nova república**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, W. G. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SILVA, R. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. 1998. Tese de doutorado - Unicamp, Campinas.
- _____. Planejamento econômico e crise política. **Revista de Sociologia e Política**. n. 14, junho de 2000b.
- SOARES, G. Programas de estabilização e presidencialismo imperial. Argentina e Brasil, com uma referência ao Peru. In: **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 20, 1997. pp. 345-362.
- SOLA, L. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: _____. (Org.) **O Estado da transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. **Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade, populismo**. São Paulo: Ed. USP/FAPESP, 1998.
- THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: RJ, Vozes, 1995.

¹ O grupo de economistas da PUC-RJ envolvido no Plano Real foi criado no início da década 80, logo após o retorno de Pêrsio Arida e de André Lara Resende dos Estados Unidos, onde cursaram doutorado em Economia no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Na PUC-RJ, eles se juntaram a Francisco Lopes (Harvard), Edmar Bacha (Yale) e Eduardo Modiano (MIT, Sloan Business School) e uns outros poucos interessados em questões tangenciais à estabilização, como política trabalhista (José Márcio Camargo), economia do setor público (Rogério Werneck) e questões relacionadas ao endividamento externo (Pedro Malan) (Cf. Pio, 2001).

² Destaca Pio (2001) que o grupo de economistas da PUC recebeu o total apoio e confiança de FHC, pelos seguintes fatores: “primeiro, porque eles já haviam trabalhado juntos no Cruzado – Cardoso, como um senador da corrente não-desenvolvimentista do PMDB, fora um aliado natural de Lara Resende e Arida –; segundo, porque esses economistas já tinham entrado no PSDB, o partido de Cardoso, antes que ele se tornasse ministro; terceiro, como o próprio Cardoso, o grupo central da PUC-RJ era composto por distintos acadêmicos, e isso certamente serviu para reforçar a confiança de Cardoso na equipe e vice-versa. Como um dos membros deste grupo explicitamente disse ao autor: ‘Não era simplesmente uma equipe de economistas do mesmo partido político do ministro. Era um grupo com laços pessoais com o próprio ministro [...] baseados na confiança mútua e na lealdade pessoal.’” (Pio, 2001:130).

³ O chamado Consenso de Washington foi o nome dado ao encontro realizado entre os dias quatorze e dezesseis de janeiro de 1993, no *Institute for International Economics*, reunindo cerca de cem especialistas em torno do documento escrito por John Williamson, em *Search of a Manual for Technopols*, num seminário internacional, cujo tema foi: “The political economy of policy reform”. “Durante dois dias de debates, executivos de governo, dos bancos multilaterais e de empresas privadas, junto com alguns acadêmicos, discutiram com representantes de onze países da Ásia, África e América Latina, as ‘circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que

poderiam ajudar a um *technopol* a obter o apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso' o programa de estabilização e reforma econômica, que o próprio Williamson, alguns anos antes, havia chamado de Washington consensus. Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD, em mais de sessenta países de todo mundo. Estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais operadas em alguns casos (...) diretamente pelos técnicos próprios daqueles Bancos; em outros, como, por exemplo, na Bolívia, Polônia e mesmo na Rússia até bem pouco tempo atrás, com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; e, finalmente, em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelo que Williamson apelidou de *technopols*: economistas capazes de somar ao perfeito manejo de seu *mainstream* (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do *consensus* (...)” (Fiori, 1997: 11-22).