

POLÍTICA, BUROCRACIA E AJUSTES ESTRUTURAIS
DO CAPITALISMO BRASILEIRO
POLITIC, BUROUCRACY AND STRUCTURAL ADJUSTMENTS
OF THE BRASILIAN'S CAPITALISM.

Felipe calabrez da Silva.¹

RESUMO: Este artigo pretende esboçar brevemente o conjunto geral das medidas de reforma econômica que compunham os chamados “ajustes estruturais”, proposta que se delineava já na década de 1980, consolidando-se na década de 1990 para, num segundo momento, demonstrar alguns aspectos da configuração institucional sobre a qual aquelas reformas foram politicamente implementadas. O poder de decisão de que foi dotada a equipe econômica no governo Fernando Henrique Cardoso é tomado como a variável chave que viabilizou o relativo sucesso de implementação de um amplo programa de reformas.

PALAVRAS-CHAVE: Ajustes Estruturais; reformas econômicas; burocracia; governo Cardoso.

ABSTRACT: This article aims to briefly scratch the general construct of the economic reform measures of the so called “structural adjustments“, a proposition that had already started to take place in the 1980s, and consolidated itself in the 1990s to later, show aspects of the institutional arrangement which those reforms were implemented. The decision-making power given to the governmental police-makes of Cardoso’s administration, is taken as the key variable which made possible the relative implementation success of a wide structural reform program.

KEYWORDS: Structural Adjustments; Economic reforms; bureaucracy; cardoso’s government.

¹ Programa de pós graduação em ciência política da Universidade Federal do Paraná. - Orientador: Adriano Nervo Codato

INTRODUÇÃO

Maria Rita Loureiro afirma que a ativa participação de economistas nos governos se deve em parte porque estes assumiram funções de promotores do desenvolvimento econômico e de garantidores de estabilidade monetária, funções essas que se intensificam na maioria dos países capitalistas a partir do pós guerra, por meio de suas políticas keynesianas de intervenção e regulação estatal na economia. Essa presença não se reduziu, entretanto, nos tempos chamados neoliberais, que pregam a retirada do Estado no que diz respeito à regulamentação de capitais e à promoção direta do desenvolvimento econômico, fato que, ao contrário do que se pensa, se explica mais pela necessidade de legitimidade política e credibilidade do Estado frente aos mercados financeiros do que pela noção de eficiência. (LOUREIRO, 2006)

A tradição histórico-política brasileira não foge a essa tendência, já que desde o processo de industrialização capitaneado pelo governo Vargas, passando pelo nacional-desenvolvimentismo do regime militar e prolongando-se após o processo de redemocratização, é conhecida a forte presença de economistas inseridos no aparelho da burocracia estatal e influenciando a “montagem” das bases do capitalismo nacional. (cf LAFER, 1978; MARTINS, 1991). Entretanto, se a presença de economistas em postos governamentais é comum nos países capitalistas, a experiência brasileira, bem como de outros sistemas presidencialistas na América Latina, traz consigo uma peculiaridade: “No Brasil, os economistas não agem apenas como assessores ou funcionários burocráticos, como é predominante em outros países. Eles atuam também como dirigentes políticos.” (LOUREIRO, 2006; p. 346). Essa posição de dirigente político de que gozam economistas inseridos nos aparelhos de Estado, principalmente no Ministério da Fazenda e Banco Central, não deve ser vista como produto “natural” decorrente da atuação do Estado na economia, frisa Loureiro, mas sim como fruto de um processo histórico de construção institucional realizado por indivíduos ou grupos ao longo de várias décadas, o que nos remete, acrescenta-se aqui, à “montagem” do Estado promovida por Vargas já na década de 1930. Reforça o argumento da autora o fato de que a tendência do Executivo em delegar poder decisório para economistas não se reverteu, senão que se fortaleceu, após o processo de redemocratização e, sobretudo na condução dos planos de estabilização e reformas estruturais, que previam liberalizações, prioridades da agenda pública na década de 1990.

Se traçarmos um brevíssimo quadro do início da década de 1990, no que diz respeito à conjuntura econômica nacional e internacional, podemos afirmar que o Brasil ainda enfrentava processos inflacionários crescentes e um Estado devedor incapaz, inclusive, de manter políticas econômicas autônomas, o que o colocou à mercê de diagnósticos e “conselhos” oriundos dos organismos internacionais (FMI, Banco

Mundial), com sua conhecida obsessão por políticas de estabilidade monetária, ajuste fiscal, políticas antiinflacionárias e liberalização da economia, por meio de aberturas comerciais e privatizações. Esse receituário neoliberal, ao qual Williamson chamou de “Consenso de Washington”, resume as propostas apresentadas em seminário realizado, em 1989, na capital dos E.U.A e cujo objetivo era discutir as reformas econômicas empreendidas pelos países latino-americanos.

Dessa reunião surgiram propostas que visavam à contenção da inflação e ao ajuste fiscal e que ficaram conhecidas pela denominação “ajustes estruturais”. As propostas oriundas do consenso de Washington pautaram-se pelo princípio do liberalismo econômico, privilegiando a soberania do mercado auto-regulável e reduzindo drasticamente o tamanho e o papel do Estado na esfera econômica e produtiva, o que demonstra também uma visão economicista dos problemas latino-americanos. Esta visão economicista é retificada posteriormente, pois, tendo verificado o fracasso de muitas de suas propostas nos países da América Latina, o FMI organizou em janeiro de 1993, no *Institute for International Economics*, em Washington, um seminário cujo tema de discussão foi as circunstâncias que poderiam ser mais favoráveis para que um *technopol* obtivesse o apoio político que lhe permitisse levar a cabo o programa de estabilização e reforma econômica preconizados pelos organismos internacionais. Dentre outros fatores ali mencionados, constava a necessidade de um histórico de hiperinflação, que minaria as resistências à implementação das reformas, bem como a necessidade de uma liderança forte capaz de se fazer impermeável frente às demandas sociais e, sobretudo, afirmava-se a indispensabilidade de uma formação prévia de coalizão de poder que fosse suficientemente forte para aproveitar as condições favoráveis e assumir, por um período longo de tempo, o controle do Estado e maiorias parlamentares, o que permite constatar, portanto, o (tardio) reconhecimento, por parte dos organismos internacionais, da importância do elemento político quando se advoga as medidas de ajuste estrutural e reformas liberalizantes.

O referido seminário contou com a presença dos cientistas políticos Stephan Haggard e Robert Kaufman (1993) autores de um interessante estudo comparativo cujo objetivo é justamente analisar o papel do Estado nos processos de ajuste econômico, demonstrando quais as situações e conjunturas políticas e de coalizão de poder específicas que favorecem ou viabilizam tais processos. Endossando a visão hegemônica da necessidade de realizar os “ajustes estruturais” em virtude da crise fiscal e do balanço de pagamentos por que passou a maior parte dos Estados latino-americanos, os autores reconhecem as dificuldades presentes na implementação dessas reformas, e, diante disto, em estudo comparativo, chegam a algumas conclusões. A primeira delas, e aqui a mais importante, como se procurará demonstrar, é a de que os Estados necessitam de um reforço em suas capacidades técnicas e administrativas para levar a cabo as reformas.

Além disso, apontam a necessidade de que haja, no início das reformas, uma certa autonomia das elites governamentais em relação às pressões políticas e distributivas, onde essa autonomia é fruto de determinadas condições institucionais que permitam àquelas elites resistir aos desafios da oposição, o que depende, novamente, da capacidade administrativa do governo (HAGGARD; KAUFMAN, 1993).

Outro elemento de suma importância apontado no estudo de Haggard e Kaufman, e que está intrinsecamente relacionado ao primeiro, diz respeito à necessidade de um aumento da autonomia e relativo isolamento das agências executivas tecnocráticas para a plena realização das reformas. Portanto, a capacidade dos governos em delegar decisões e autoridade para agências executivas tecnocráticas tem se mostrado uma eficiente estratégia quando se visa levar a cabo o pacote de reformas concebido em Washington. Os autores utilizam como exemplo as reformas levadas a cabo na Colômbia, onde uma mudança constitucional transferiu a autoridade fiscal e cambial, antes pertencente ao congresso, para tais agências.

O que chama a atenção no estudo de Haggard e Kaufman é que, tendo sido realizado antes do início do governo Cardoso, parece ter sido preciso em suas prescrições, já que pesquisas empíricas realizadas posteriormente parecem confirmar que, no Brasil, as pré-condições necessárias elencadas pelos autores se fizeram presentes, isto é, a presença de coalizões de poder, de insulamento burocrático e de determinadas variáveis institucionais, se não responsáveis, contribuíram sobremaneira para a consolidação daqueles planos. Seguindo esta hipótese, procurar-se-á aqui demonstrar como isso se deu concretamente.

POLÍTICA E BUROCRACIA

A relação entre política e burocracia é uma questão relevante para a ciência política, tendo se constituído como uma das principais preocupações de Weber, que temia – e via mesmo como uma tendência irresistível – que o aparato burocrático do Estado moderno viesse a exercer completa dominação sobre a vida moderna, inviabilizando o exercício da democracia. Em *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*, Weber chega quase a conclamar o surgimento de líderes políticos que consigam fazer com que o parlamento - caracterizado normativamente por Weber como locus legítimo de representação dos indivíduos e, portanto, não corporativista - recupere seu papel de controlador da máquina administrativa, exercendo o que Weber chama de uma política positiva, e extirpe a herança de Bismark. Uma das funções que um parlamento ativo deveria realizar é, de acordo com Weber, estabelecer o orçamento. Só uma política ativa, por meio de um Parlamento forte, seria capaz de controlar ou minimizar a dominação que a máquina administrativa exerce, possibilitando algo próximo do que podemos chamar de democracia. Essas limitações

que o “segredo” da administração acaba impondo à democracia parecem ter sido levadas às últimas conseqüências por um autor como Schumpeter, que tende a ver com muito receio a possibilidade real de algum regime que se aproxime dos ideais clássicos de democracia, sobretudo pela incompatibilidade entre, de um lado a racionalidade e eficiência econômicas, e de outro o controle democrático, embora este autor não veja essas limitações como algo tão indesejável.

A relação entre eficiência econômica e controle democrático mencionada acima é analisada por Loureiro e Abrúcio no contexto brasileiro pós-redemocratização. Embora os autores reconheçam que existe uma tensão entre política e técnica, procuram demonstrar como é possível haver ganhos mútuos entre ambas, defendendo até mesmo a implementação de mecanismos de *accountability* para a burocracia. Entretanto, suas pesquisas empíricas sobre o desenho institucional, o modelo de presidencialismo brasileiro e a burocracia estatal durante o governo Cardoso revelam a lógica que permeou grande parte das escolhas políticas da época; mais que isso, revelam como se redesenhou o quadro institucional que permitiu o insulamento de importantes arenas decisórias e qual a lógica a subjazer tais opções políticas.

Para os autores citados acima, o modelo de presidencialismo brasileiro é uma variável político-institucional de inegável relevância quando se estuda a relação entre política e burocracia, uma vez que o preenchimento da alta burocracia, sob esse sistema presidencialista, se dá basicamente através de nomeações políticas, isto é, o chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo. Outra prerrogativa não menos relevante de que dispõe o presidente da república é a de caráter legislativo, por meios das conhecidas medidas provisórias (MPs), mecanismo que lhe é outorgado pela Constituição. Um efeito da primeira característica mencionada é o de que o presidente torna-se, de fato, o construtor de seu gabinete, dispondo assim de ampla capacidade presidencial de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político. Um efeito da segunda (prerrogativa das MPs) é o de que o presidente dispõe de poderes legislativos que tornam o Executivo excessivamente forte frente ao Congresso Nacional (LOUREIRO e ABRÚCIO; 99, p. 72).

Além das mencionadas características do presidencialismo brasileiro, que reforçam o poder do presidente, há uma terceira, apontada pelos autores, e que enfraquece esse poder. Trata-se da necessidade de apoio parlamentar, já que o presidencialismo é, por princípio, baseado no governo dividido. Entretanto, esse apoio é conquistado por meio da distribuição de cargos ministeriais por parte do presidente, o que gera um efeito paradoxal, pois, se por um lado lhe garante maioria, por outro reduz sua capacidade de controlar a delegação de funções na montagem de seu gabinete. Eis o dilema do presidencialismo brasileiro apontado por Loureiro e Abrúcio. O que a pesquisa empírica desses autores procura demonstrar ao estudar a lógica de nomeação

de cargos utilizada por Fernando Henrique Cardoso, com especial atenção para seu primeiro mandato, é a de que, frente ao dilema acima mencionado, o presidente de fato loteou importantes postos governamentais a fim de obter maioria frente ao Congresso, isto é, obter apoio dos partidos com os quais necessita “dividir” o governo, ao mesmo tempo em que concentrou poder em determinados postos a fim de “reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, controlar os aliados e realizar as suas políticas prioritárias”. (idem, p. 73).

MECANISMOS INSTITUCIONAIS E LÓGICA FINANCEIRA

[...] é difícil antecipar uma transição paulatina, das atuais incertezas, para um quadro cada vez mais definido, de modo que pudéssemos chegar à estabilidade sem novos sobressaltos [...] porque o **esquema de sustentação política [grifo meu]** do Presidente Collor não é suficientemente forte para garantir a persistência longa e continuada da austeridade monetária e fiscal, implícitas nessa arrumação e nesse enfrentamento. Edmar L. Bacha, 1991

Após demonstrar que o mecanismo pelo qual o Executivo constitui maioria parlamentar é a distribuição de cargos, os autores investigam qual teria sido a lógica de nomeação para os cargos de primeiro escalão na máquina burocrática durante o primeiro governo Cardoso. Mesmo uma análise pouco minuciosa do período é capaz de revelar que o “carro-chefe” do governo era a manutenção do plano Real, gestado ainda no governo Itamar, com Fernando Henrique à frente do Ministério da Fazenda. Em referência já ao período do primeiro mandato de Fernando Henrique na presidência da república, Loureiro e Abrucio afirmam:

O estrondoso sucesso político do Plano Real fez com que os aliados, dependentes do apoio do governo para otimizar suas carreiras políticas, fornecessem uma maior independência a Fernando Henrique na montagem do gabinete. (LOUREIRO e ABRUCIO, 99; p.78).

Dessa maneira, a manutenção dos fundamentos do Plano Real se colocavam como prioridade para o governo Cardoso ao mesmo tempo em que lhe garantia maioria parlamentar e amplos poderes ministeriais. A lógica de nomeação do gabinete do governo é, portanto, técnica e política, e está intrinsecamente relacionada à redefinição da política macroeconômica, o que dependia da delegação de amplos poderes ao Ministério da Fazenda.²

A chave para obter o controle da distribuição de cargos, por fim, foi obtida alçando um ministério em particular a um *status* não só acima dos demais, como também responsá-

² Abrúcio e Loureiro reconhecem que não há uma divisão estanque entre política e “técnica”. Portanto, a nomeação de cargos feita pelo presidente era política em um duplo sentido. Primeiro pelo motivo já explicado, isto é, porque o loteamento de cargos para outros partidos lhe confere maioria parlamentar. Segundo, porque decisões técnicas não são neutras, à medida que implicam escolhas e envolvem perdas e ganhos.

vel pela fiscalização de todos os outros ministérios a partir do ângulo financeiro. Trata-se do ministério da Fazenda. Além de este governo estar intrinsecamente ligado à lógica financeira, como quase todos na América Latina, o MF constituía, basicamente, a “casa” dos técnicos que participaram da gestão bem sucedida do Plano Real, sob o comando do então ministro Fernando Henrique. (LOUREIRO e ABRUCIO, 99; P. 79)

O que significa, em termos práticos, esse *status* conferido ao Ministério da Fazenda? De acordo com a interpretação de Loureiro e Abrucio, podemos desdobrar a explicação do insulamento e concentração de poder no Ministério da Fazenda em dois âmbitos. Primeiramente, o fator explicativo dos amplos poderes de delegação de que Fernando Henrique dispôs reside no sucesso do Plano Real no que diz respeito ao controle da inflação, que lhe rendeu legitimidade, tanto política, quanto, até certo ponto, social. Já em termos práticos, isto é, no que diz respeito à montagem de uma engenharia institucional que lhe permitisse manter o plano de estabilização gestado ainda no governo Itamar, podemos identificar o aumento do poder do MF por meio de algumas funções específicas que este ministério assumiu, sobretudo pelo seu poder de liberar e contingenciar recursos orçamentários, por meio das Secretárias da Receita Federal e do Tesouro Nacional (STN), que lhe permitiu determinar o ritmo da implementação das políticas definidas por outros ministérios, sempre tendo como prioridade absoluta o ajuste fiscal, que era, por sua vez, condição necessária para o sucesso do plano de estabilização.

Igualmente por meio dos técnicos do Tesouro, a Fazenda atuou politicamente como mecanismo de controle dos outros ministérios nos quais os titulares foram nomeados como resultado das negociações para obter apoio no Congresso, fazendo com que eles se ajustassem às necessidades de controle das contas públicas. (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004; p.57).

Vale ressaltar que a STN não apenas logrou controlar o ritmo de implementação das políticas definidas por outros ministérios como também aperfeiçoou a máquina arrecadatória e, conseqüentemente, a carga tributária do país, “*que passou de 22% do PIB em 1994 para cerca de 34% em 2002, o patamar mais elevado da história brasileira, com o reforço da participação da União no conjunto do bolo tributário.* (idem; p.56). No que diz respeito à mencionada engenharia institucional montada com o objetivo de consolidar o plano de estabilização monetária e implementar as reformas orientadas para o mercado, podemos apontar, além do fortalecimento do Ministério da Fazenda, a efetiva concentração da autoridade monetária no Banco Central.

Conforme aponta Arend Lijphart, os Bancos centrais são instituições governamentais de importância chave e, no entanto, são constantemente negligenciados pela ciência política. O papel dos Bancos Centrais na política monetária se tornou

preponderante após o fim do acordo de Bretton Woods, quando se abandonou a paridade fixa das moedas em relação ao dólar e adotou-se taxas de câmbio flutuantes. Nesse contexto de globalização financeira, a discussão sobre a necessidade da autonomia operacional dos Bancos Centrais se tornou uma constante, ao que os países da periferia do sistema capitalista não ficaram de fora. Na América Latina, a hegemônica orientação pró-independência dos Bancos Centrais tardou a se construir, tendo sido verificada mais fortemente apenas na década de 1990. De acordo com Lijphart, a independência dos Bancos Centrais também é aconselhável para os países “em desenvolvimento” - termos seus – sobretudo porque, com a globalização financeira, esses países devem dar a conhecer sua capacidade de crédito aos investidores internacionais. (LIJPHART, 2008; p.267). Do ponto de vista da qualidade democrática, Liphart se coloca a favor da independência dos Bancos Centrais por que isso representaria um princípio de divisão dos poderes.³

Não é o propósito aqui discutir se a independência dos Bancos Centrais é aconselhável ou não. O que o argumento aqui desenvolvido busca demonstrar é, em primeiro lugar, a inegável importância que a política monetária possui em um contexto de globalização das finanças e taxas de câmbio flutuantes, o que o próprio Lijphart aponta. Por meio de sua política monetária, os Bancos Centrais buscam o controle da inflação, fazendo-o por meio da regulação da taxa de juros e de câmbio, mecanismos que, por sua vez influem sobre a atividade econômica e possuem o poder de alterar a rentabilidade de diversos ativos financeiros. Retornaremos a essa questão mais adiante. Por hora cumpre observar um elemento central à política de estabilização do governo Cardoso:

A estabilização monetária brasileira, ademais, teve na âncora cambial um elemento-chave. Para tanto, era necessário atrair capitais externos, no mais das vezes por meio da elevação da taxa de juros. O efeito perverso desse mecanismo é bem conhecido: o crescimento exponencial do estoque da dívida pública, que passou de cerca de R\$ 60 bilhões em 1994 para mais de R\$ 624 bilhões no final de 2001. O total da dívida pública, que representava 35,8% do PIB no início de 1998, alcançou quase 50% no final de 1999 e girou em torno de 60% em 2002. (idem; p.56).

Diante do exposto acima, podemos subtrair três elementos que, elencados, fazem saltar aos olhos do leigo em economia e em matemática uma contradição. O insulamento das instancias burocráticas do Ministério da Fazenda e do Banco Central eram condição para o sucesso dos planos de estabilização. Um imperativo para o sucesso desse plano era o ajuste fiscal, isto é controle dos gastos públicos. Entretanto, sob o imperativo corte de gastos, o governo Cardoso logrou aumentar a arrecadação tributária ao mesmo tempo em que aumentou a dívida pública em cerca de 10 vezes.

³ De acordo com o autor, um Banco Central subserviente ao Executivo se enquadraria na lógica de poder concentrado característico do modelo de democracia majoritária. Democracia majoritária e democracia consensual são os modelos desenvolvidos pelo autor na referida obra. Expõe as características desses modelos foge ao escopo deste trabalho.

O principal mecanismo de endividamento do Estado, nesse contexto, é o pagamento dos juros, isto é, remuneração de capital financeiro – capital portador de juros – de origem interna e externa, a uma taxa de juros definida pelos diretores do Banco Central (COPOM) que, como qualquer jornalista de variedades não ousa duvidar, devem manter-se livres de qualquer interferência “política”. Não questionamos aqui a eficácia do Plano Real em conter a inflação nem pretendemos cair no ingênuo argumento de que a contenção da inflação não deveria ser prioridade no momento. O que pode ser colocado como pergunta para o pesquisador não é o suposto fracasso do plano, mas, ao contrário, seu sucesso.

CREDIBILIDADE POLÍTICA, ESTABILIDADE ECONÔMICA

Se em todas as épocas a estabilidade do poder público significava tudo para todo o mercado financeiro e para os oficientes desse mercado financeiro, por que não o seria hoje, e com muito mais razão, quando cada dilúvio ameaça destruir os velhos Estados e, com eles, as velhas dívidas do Estado? Karl Marx, 18 Brumário de Luis Bonaparte, 1852

Enquanto o Estado for percebido como digno de crédito, o sistema de moeda-abstrata, não conversível, funciona exatamente como o sistema com moeda-mercadoria. [...] Todo este complexo sistema está baseado, em última instância, na credibilidade do Tesouro para saldar seus débitos. Quando há desconfiança na capacidade de transformar a promessa de pagar do Tesouro em títulos de débito com maior credibilidade, há um gradual desmoronamento do sistema. André Lara Resende, 1991

Se nos períodos autoritários a gestão macroeconômica se caracterizou pela centralização em arenas restritas e fechadas ao controle dos outros poderes, este quadro não se alterou nos períodos democráticos, nem no de 1945-1964, haja vista a importância dos assessores de Vargas ou dos economistas incumbidos de gerir o plano de metas de JK, nem no período pós-redemocratização, quando inclusive muitos economistas críticos ao regime militar participaram, depois da abertura, de processos decisórios em arenas extremamente insuladas frente às pressões do sistema político. (p. 355). A condução das políticas macroeconômicas do período pós-redemocratização continuaram, portanto, a ser geridas por equipes econômicas constituídas por economistas recrutados diretamente nas universidades ou no mercado financeiro, como demonstra Loureiro. E a autonomia de que gozam esses economistas para formular e implementar planos econômicos repousa sobre o respaldo do próprio presidente da república, dadas as características do sistema presidencialista brasileiro que, como em outros países latino-americanos, possui um poder executivo mais forte que o legislativo. Essa força do executivo deriva dos poderes legislativos de que dispõe o presidente – por meio da prerrogativa das medidas provisórias - que é resguardada pela constituição de

1988, além da fragilidade do Congresso em relação ao orçamento, já que neste caso seu poder não é impositivo, mas apenas autorizativo.

As características institucionais do presidencialismo brasileiro são, portanto, na análise de Loureiro, fornecedoras dos recursos que permitem ao presidente da república “blindar” suas equipes econômicas frente às demandas, tanto sociais quanto da oposição política, mesmo que isso implique em negociações constantes com o Congresso para levar adiante sua agenda.

Além de demonstrar esse elemento de continuidade ao longo da história política brasileira, onde as bases do capitalismo nacional foram politicamente postas e na qual os economistas assumiram a função de dirigentes políticos, Loureiro aponta as diferentes justificações historicamente mobilizadas para isso, que passam pela necessidade de desenvolvimento do capitalismo nacional (anos 1950, 1960), pela necessidade de controle da hiperinflação e, mais recentemente, pela necessidade de obter credibilidade frente aos investidores financeiros. Pode-se, portanto, afirmar que o apoio das agências internacionais como o FMI e Banco Mundial é um elemento que contribui sobremaneira para a autonomia da equipe econômica. Essa questão nos remete novamente à elaboração do plano real.

Como é sabido, o plano real constituiu-se em uma fórmula técnica e política que logrou obter inquestionável eficácia quanto a seu objetivo de curto prazo, qual seja, o controle inflacionário. Elaborado predominantemente por uma equipe de economistas da PUC-Rio, entre eles, Edmar Bacha e Gustavo Franco, e ampliada posteriormente com a participação de Pérsio Arida e Predro Malan, a equipe orientou-se por um conjunto de paradigmas teóricos influenciados pela escola neoclássica e monetarista que, aliado à experiência e aprendizagem obtida através dos fracassos dos planos de estabilização lançados anteriormente, logrou identificar a superação do caráter inercial da inflação e do descontrole fiscal como condições necessárias à estabilização dos preços, o que os levou a criar um sistema de indexação instantânea, a URV. (LOUREIRO, 1997).

Sem entrar em maiores detalhes quanto à fórmula técnica elaborada, cumpre aqui salientar que o plano compunha-se de elementos técnicos e elementos políticos, sendo que este pode se desdobrar em dois momentos. O primeiro diz respeito às condições políticas internas de implementação, que exigiu amplas discussões e articulações no congresso e a aprovação da medida provisória que criava o Fundo Social de Emergência (FSE), medida que visava alcançar maior equilíbrio nas contas públicas por meio da ampliação de captação de recursos por parte da união. A proposta inicial passou por reformulações por conta de intensos debates no Congresso, antes de elaborada a sua versão final, que foi implementada por meio da Emenda Constitucional nº 10.

O segundo aspecto político, e que não deve ser desprezado quando o assunto é plano de estabilização monetária em um contexto de desregulamentação do mercado de capitais e fim da paridade fixa das moedas nacionais (pós Bretton-Woods) é o contexto externo. Como é sabido, os “ajustes estruturais”, dos quais o plano de estabilização monetária corporificado no plano Real é parte constitutiva, muito se coadunam com as orientações neoliberais do chamado “Consenso de Washington”. Sustentado pelo tripé ajuste fiscal, abertura comercial e privatizações, o plano real, assim como outros planos de estabilização lançados em outros países da América Latina, obteve grande respaldo das agências internacionais. Como demonstra Loureiro, a credibilidade desses planos depende, desde início, do reconhecimento e credibilidade dos seus formuladores frente aos meios acadêmicos e internacionais (leia-se estadunidenses), a exemplo de Pérsio Arida e Lara Resende, que já na década de 1980 possuíam livre passagem em Washington, onde debatiam a tese da inflação inercial. Cumpre salientar também que, via de regra, os economistas que gozam de credibilidade nas agências internacionais cursaram sua pós-graduação nos E.U.A, a exemplo, novamente, de Arida e Resende, além de outros colegas da PUC, como Pedro Malan, que também participou da elaboração do plano real e se manteve à frente do Ministério da Fazenda ao longo dos dois mandatos do governo Cardoso. Diante dessa densa investigação empírica, Loureiro pôde demonstrar o peso da internacionalização da própria formação acadêmica dos economistas dirigentes sobre o fator legitimidade. Em suas palavras:

quanto mais integrado ao circuito internacional, mais reconhecido é o economista e tanto mais legítimas são suas decisões quando em postos governamentais. (LOUREIRO, 1997; p. 82)

Essa constatação, que não se restringe ao Brasil, leva Centeno a falar em uma “rede continental de graduados nas universidades de Harvard, Chicago e Stanford” [e que] tem sido estabelecida (na América Latina) entre o mundo dos negócios e os ministérios, espalhando a nova mentalidade de mercado”. (CENTENO, 1994; apud LOUREIRO, 1997; p.82-83). O ponto central da argumentação de Loureiro exposta acima diz respeito ao peso do fator externo na elaboração de política econômica e, mais precisamente, ao elemento “credibilidade”, isto é, à confiança que as novas elites dirigentes recebem das agências internacionais e dos mercados financeiros. Essa credibilidade⁴, embora seja em boa medida um elemento subjetivo, nos remete a questões objetivas, isto é, às políticas concretas que aquela elite dirigente, uma vez

⁴ De acordo com Frederico G. Jayme Jr. e Marco Aurélio Crocco, o que deve ser discutido é como essa credibilidade é obtida e o que ela significa. Para que uma política econômica tenha credibilidade ela deve atingir seus objetivos, mas para que ela atinja seus objetivos, ela necessita de credibilidade, o que nos faz incorrer em um problema de circularidade. (JAYME JR e CROCCO, 2007; p. 219). O que o interessante argumento desses autores procura revelar é que a própria reação da sociedade – o que podemos entender por mercado financeiro – é um fator chave e colocado *a priori* no que diz respeito ao sucesso ou fracasso de uma política monetária

instalada no aparelho burocrático estatal e gozando de grande autonomia decisória, irá - pelo menos na expectativa dos mercados – implementar.

ESTADO E CAPITAL

Quanto às políticas concretas, de maneira bastante geral, não se restringindo ao que compete à autoridade monetária, podemos dizer que consistem em medidas como redução das tarifas de importação, desregulamentação das atividades comerciais e financeiras e privatizações. Do ponto de vista dos capitais financeiros oriundos dos países centrais, a abertura e desregulamentação empreendidas pela periferia capitalista, ou, mais especificamente, pelo Estado brasileiro, foram funcionais por possibilitarem novas formas de expansão e valorização, visto que as economias centrais experimentavam um decréscimo em suas taxas de crescimento.

A liberalização e a desregulamentação em marcha forçada dos países de mercados financeiros emergentes – instigados pelo FMI e Banco Mundial e pressionados pelo E.U.A – significaram a abertura das economias destes países para as operações do capital financeiro e sua integração aos mecanismos internacionais de transferência de riqueza assentados sobre os mercados de títulos. As formas concentradas de capital monetário portador de juros manifestamente apreciam a incorporação destes países à mundialização financeira, assim como sua completa submissão às políticas neoliberais, indispensáveis à formação dos fluxos de renda por elas almejado [...]. (CHESNAIS, 1998; p. 32).

Observemos a argumentação de Chesnais acima transcrita: 1) A liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros, bem como as privatizações de estatais, são instigados pelo FMI e Banco Mundial, o que, apesar de assaz conhecido, não é demais frisar. 2) O mercado de títulos – sistema de moeda abstrata não conversível de que fala A L. Resende – que os governos dessas economias abertas e desregulamentadas vendem a juros altos, remuneram o capital financeiro. Diante desses elementos, podemos então aventar algumas hipóteses explicativas.

A funcionalidade que os planos de estabilização e os ajustes estruturais têm para a garantia do processo de expansão e valorização do capital financeiro é inegável. No entanto, a constatação de tal funcionalidade não significa dizer que as necessidades objetivas de valorização do capital financeiro determinaram aqueles planos e ajustes, pois, como se procurou demonstrar ao longo do texto, essas medidas são, antes de tudo, fruto de decisões e negociações políticas. De acordo com Jayme Jr. e Crocco, se partirmos da premissa – inegavelmente realista – de que, na economia capitalista, o agente econômico busca aumentar sua riqueza através da posse de ativos diversos (bens de capital, ativos financeiros ou mesmo a posse de moeda), o ativo que permitir um grau de rentabilidade maior será o escolhido. Dessa maneira, se o Banco Central, por meio de sua política monetária, possui o poder de alterar a rentabilidade de diversos

ativos, ele pode – e é o que tem feito – permitir que a valorização do capital ocorra no circuito financeiro e não no produtivo. Portanto, a condição de valorização do capital (economia) é dada por meio de um ambiente institucional específico (autonomia de uma instância burocrática) cujo amplo poder de que dispõe lhe foi delegado, no caso brasileiro, pelo presidente da república.

Entretanto, ao mesmo tempo em que o ambiente econômico é dependente de um ambiente institucional para operar, o próprio Estado, como é sabido, é dependente da economia capitalista, isto é, não tendo base própria de acumulação, depende da acumulação privada para prover seus recursos materiais, como bem demonstrado por Offe. Essa situação de dependência se explicita no contexto de mundialização do capital, onde é imperativo que o Estado crie um ambiente atrativo ao capital financeiro, a fim de rolar sua eterna dívida pública interna, o que nos autoriza a falar, de acordo com Przeworski, em dependência estrutural do Estado em relação ao capital. Portanto, diante desse círculo vicioso, não parece prudente afirmar nenhuma determinação *a priori*, senão que uma interdependência entre Estado e economia capitalista, ou, mais precisamente, entre processos políticos e econômicos, o que não dispensa a análise de situações concretas.

O que procurou-se nesse texto foi sugerir uma chave interpretativa para um processo político-econômico. Os ajustes estruturais e o plano de estabilização monetária corporificado no Plano Real contaram com forte apoio internacional, sobretudo dos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), de quem a credibilidade se coloca como condição necessária para a consecução dos fins aos quais aqueles planos se propunham. Portanto, o peso do fator credibilidade é um constrangimento externo de inegável importância, que, desde logo exclui a possibilidade do sucesso de determinadas políticas alternativas.

No plano interno, a consolidação dos ajustes estruturais e dos planos de estabilização monetária não seriam possíveis sem uma ampla negociação política e uma reconstrução institucional. Dessa forma, recapitulando os passos lógicos da interpretação aqui sugerida, teríamos⁵: 1) o sucesso inicial do Plano Real no controle imediato da inflação teria dotado o presidente Fernando Henrique de amplos poderes de nomeação e delegação, o que, aliado às características institucionais do presidencialismo brasileiro, lhe permitiu redesenhar a organização interna do aparelho de Estado, insulando núcleos específicos e dotando-os de ampla capacidade decisória. 2) Esses postos estratégicos

⁵ Os passos elencados são um esforço em decompor analiticamente o conjunto de elementos que integram um processo político. Creio ser múltiplos os fatores que produzem um evento histórico, de modo que a concatenação de eventos cronológicos e a demonstração de nexos causais unívocos entre eles não me parece possível. A reorganização do aparelho burocrático, por exemplo, aparece como condição necessária à implementação dos ajustes estruturais ao mesmo tempo em que a estes deve-se seguir uma reforma administrativa do Estado (cf BRESSER PEREIRA). O mesmo ocorre com o fator (subjeto) credibilidade, que se coloca como condição e como decorrência das políticas implementadas.

da burocracia estatal foram ocupados por economistas com poder dirigente, que, respaldados pelo presidente, tiveram como prioridade a manutenção dos fundamentos macroeconômicos do plano real (ajuste fiscal no MF e controle da inflação no BC). 3) Essa equipe de economistas gozava de credibilidade dos mercados financeiros, lembrando que essa credibilidade é um elemento circular, isto é, já era uma condição sem a qual aqueles economistas provavelmente não teriam recebido a nomeação para seus cargos. 4) A referida credibilidade frente aos mercados financeiros reside na expectativa de seus agentes de que as políticas implementadas lhes favoreçam, ou, em termos concretos, de que o Estado possua solvência fiscal que lhes aufera lucros, o que nos autoriza a concluir que a inserção (subalterna) na economia mundializada e financeirizada, que é, ademais, uma opção política, exige dos Estados o constante imperativo do ajuste fiscal. 5) Por fim, dada a interdependência entre Estado e Capital, a consolidação de reformas econômicas e a implementação de novas bases para o capitalismo brasileiro passa, a despeito da anunciada ruptura com o passado, pela necessidade de reorganização do aparelho burocrático do Estado e centralização de suas arenas decisórias, que permanece sendo o principal agente do processo. Como diz Fiori,

Através de nossa história, foi exatamente esse mecanismo, essa pretensa capacidade sempre reiterada dos tecnocratas de definirem rumos em nome de parâmetros macroeconômicos internacionais – passageiros, conjunturais – o caminho pelo qual se estabeleceram as fronteiras entre o possível e o impossível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BACHA, Edmar. Perspectivas Econômicas Brasileiras em Regime de Feijão com Arroz Á La Marcílio. In Economia e Política da crise Brasileira: O pensamento da equipe Fernando Henrique. Rio de Janeiro: editora Rio Fundo, 1995
- DINIZ, Eli. Globalização: reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.
- FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. 5. ed. Petrópolis RJ: Vozes, 1998.
- _____. Sobre a crise do estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n.3, jul./set. 1989.
- _____. Brasil no Espaço. Petrópolis RJ: Vozes, 2001
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993. p. 391-421.
- JAYME JR. Frederico G e CROCCO, Marco Aurélio. Independência do Banco Central: Incompatibilidade entre teoria e prática. In: Reforma Política no Brasil. Orgs AVRITZER, L e ANASTASIA, F. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1978.
- LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita. Os Economistas no Governo. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1997.

LOUREIRO, M Rita e ABRUCIO, F. Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. Revista de Economia Política, vol 24, nº 1 (93), janeiro-março 2004.

_____. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. RBCS Vol 14 nº 41 outubro 1999.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1991

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Abril S.A, 1974.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RESENDE, A. Lara. O processo hiperinflacionário e as reformas modernizadoras. In Economia e Política da crise Brasileira: O pensamento da equipe Fernando Henrique. Rio de Janeiro: editora Rio Fundo, 1995.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz. **(Des) ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha Reconstruída. São Paulo: Abril S.A, 1974

Data de Submissão: 31-03-2012

Data de Aprovação: 13-05-2012

