Serie Reformas de Política Pública 37

REFORMA ECONÔMICA, DEMOCRATIZAÇÃO E ORDEM LEGAL NO BRASIL

Lourdes Sola

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1995

LC/L.910
Octubre de 1995

O trabalho aqui presentado foi elaborado pelas senhora Lourdes Sola, Professora do Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo e Consultora do Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45).

Este trabalho não foi submetido a revisão editorial e as opiniões nele vertidas são da exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com as da Organização.

SUMARIO

Pág.

RESUMEN 5

PREFÁCIO 6

INTRODUÇAO 7

A. Um caso de ajustamento por "muddling through" 11

B. Liberalização Comercial, Desregulamentação Econômica e Privatizações 15
1. Condições e Limites Políticos 15
2. Reformas na Gestão de Collor -1990-1992 18
3. Um primeiro Balanço: os Resultados em Perspectiva 21

C. Crise Fiscal e Paralisia Decisória 23
1. A abordagem 23
2. A origem da Crise fiscal: Um Estado hiper-ativo em busca de uma coalizão 25
3. O Shock externo e a dinâmica política dos ajustamentos 29
4. Ajustamento Com Democratização: A Dinâmica Política da Paralisia Fiscal e as Transformações do Estado 30
5. Conclusão 36

D. Governabilidade, Ordem Monetária e Ordem Legal 38
1. O problema em perspectiva 38
2. A Constituição de 1988 e a Paralisia Fiscal 41
3. Conclusão 46

E. Poder Central e Instituições Financeiras Estaduais 48
1. Poder e Autoridade Monetária 48
2. O problema: diagnóstico e técnicas de ação governamental 50
3. Politização e o Novo Marco Legal: as Origens e Dinâmica da "Questão dos BPEs" 54
4. Conclusão 58
5. À guisa de Proposta 60

Notas 62
Tabelas 71
Bibliografia 79

PREFÁCIO

O Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45), que a CEPAL executa com a cooperação do governo dos Países Baixos, tem por objetivo identificar as reformas que habilitem os Estados da região a colocar em prática políticas eficazes para alcançar as metas conjuntas de estabilidade macroeconômica, transformação produtiva orientada ao crescimento sustentado, e eqüidade social.

Com este objetivo, o Projeto se propôs a analisar os processos efetivos de reforma das políticas públicas, numa visão articulada da reforma do aparato do Estado e suas relações com os grupos de interesses e os atores sociais, no contexto dos desafios que enfrentam os países da região na presente fase de seu desenvolvimento e das modalidades de funcionamento que vão adquirendo suas economias.

Para isto, são executadas análises dos processos de reformas nas diferentes áreas de políticas públicas num conjunto de países da região que têm empreendido tais processos. As áreas selecionadas correspondem a: reformas tributárias, privatização de empresas públicas, reformas comerciais, reformas trabalhistas e reformas nas áreas de políticas sociais. Os países selecionados são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica e México.

Em seguida, são realizadas análises comparativas -entre países- das reformas em cada área instrumental selecionada como o objetivo de extrair as respectivas lições, derivadas dos diferentes contextos nacionais.

Finalmente, pretende-se integrar as análises dos processos de reforma em cada país numa visão multidimensional do processo de reforma do Estado que está ocorrendo em cada um deles, derivando conclusões sobre as condições e possibilidades das estratégias de reforma do Estado na América Latina e Caribe.

INTRODUÇAO

Em um passado não tão remoto, entre os anos 1970 e a primeira metade de 1980, o observador da cena latino-americana em busca de denominadores gerais para definir os rumos do continente teria de se haver com dois desafios antes de lograr seu objetivo. Em primeira instância, teria que dar conta da diversidade que, segundo Hirschman (1986), "constitui a característica mais marcante da experiência recente da região". Isso o levava a reconhecer, "que o mais interessante a transmitir refere-se ao que foram experiências específicas, freqüentemente contrastastes, dos diferentes países".

O segundo desafio consistia em entender a especificidade do Brasil como um caso de relativo sucesso entre os mais representativos do "novo autoritarismo". Não se tratava apenas das diferenças de desempenho econômico. Estas eram palpáveis e mais fáceis de avaliar a partir de critérios como: o ritmo e o período prolongado de crescimento; a abrangência do processo de diversificação estrutural; o aprofundamento da industrialização substitutiva; e a multiplicação dos polos regionais de desenvolvimento. O confronto com as experiências dramáticas de des-industrialização, como as do Chile e da Argentina, e mesmo de de-substituição de importações, como a do México, registradas por Hirschman, só fazia ampliar o número de desafios. Por isso, a demonstração da singularidade do caso brasileiro foi erigida em *pièce de resistence* pelos analistas que pediam cautela contra as generalizações apressadas. Estas, como se sabe, cobriam dois temas, objeto de intensa controvérsia acadêmica. O primeiro tinha a ver com as características econômicas distintivas dos regimes burocratico-autoritários. O segundo era a natureza da relação entre mudança econômica e mudança política nos países afetados pela ruptura institucional que se convencionou chamar de "transição" ao autoritarismo.

O desempenho macro-político parecia coerente com esse quadro econômico comparativamente favorável ao Brasil. Para Juan Linz , "o caso brasileiro representa uma situação autoritária, mais do que um regime autoritário". Essa distinção tinha um fundamento empírico cujo efeito foi bastante reconfortante para os setores oposicionistas de então (em 1973 os êxitos do governo Medici tendiam a ofuscar qualquer sintoma de instabilidade). Entre nós, as dificuldades de institucionalização inerentes aos regimes autoritários, as circunstancias internacionais e a natureza da dependência teriam convergido para minar as oportunidades de consolidação do regime[1]. A especificidade da situação autoritária no Brasil permitiu àquele autor extrair algumas lições gerais; e também um par de prognósticos.

"..(ela).. É também prova de que a consolidação no poder e mesmo o êxito considerável de políticas específicas por si sós *não asseguram a institucionalização e que*

a fraqueza dos regimes não é determinada apenas pela força da oposição" (Linz, 1973, pp.235, o grifo é meu).

Crescimento acelerado com diversificação estrutural, e situação autoritária, portanto, constituiam a situação inicial da qual o país partiu para fazer frente seja aos choques externos, seja às incertezas da liberalização política e, mais tarde, da "transição" democrática. Visto do ângulo do estoque de recursos econômicos e políticos já acumulados, portanto, esse ponto de partida parecia especialmente favorável ao empreendimento da dupla travessia com que se enfrentaram alguns países da região: ajustamento estrutural e democratização. Em termos políticos, tal ponto-de-partida pode ser resumido da seguinte forma: um bom desempenho econômico que se convertera em sucedâneo pobre -mas desejável porque menos repressivo- do cimento ideológico e dos filtros institucionais que, em outras partes, haviam garantido a consolidação dos regimes autoritários. Daí a vulnerabilidade intrínseca do autoritarismo brasileiro às crises econômicas, previsão que os eventos da década de 1980 confirmaram.

Diagnósticos, previsões e terapias mudaram bastante partir da segunda metade dos anos 1980 . Ao contrário da anterior, esta última foi marcada por condições internacionais e domésticas que facilitaram muito os esforços de generalização. As crises da dívida externa e os processos de democratização representaram forças homogeneizadoras poderosas. Revelaram-se capazes de submergir as diferenças iniciais quanto aos níveis de desenvolvimento econômico e/ou político que haviam constituído, em cada caso, o ponto-de-partida dos processos de ajustamento e de transição democrática. Acabaram neutralizando também, por algum tempo, o poder explicativo da análise histórica para dar conta da diversidade quanto aos pontos de chegada, cada vez mais visíveis a partir de 1990.

Na presente década, o Brasil voltou a figurar como caso atípico na América Latina. Só que dessa vez, como o exemplo mais conspícuo de ajustamento estrutural tardio, de instabilidade econômica e política. Isso deu lugar a um fato inédito nesse século: a inversão de uma tendência de longo-prazo, pela qual o país pôde acompanhar, de forma sempre favorável, as flutuações da economia internacional. A economia brasileira, ainda se mantinha em rota explosiva, manifesta em pressões hiper-inflacionárias recorrentes e na intratabilidade da crise fiscal do estado. Entre 1989-1992 o PIB/habitante da região cresceu a 6.6%, enquanto essa relação decresceu em 10% no Brasil. Em 1992 a inflação brasileira foi 50 vezes maior do que a média do continente (Tabela 1). Nesse período, a conjuntura externa favorável à região como um todo -manifesta na baixa taxa de juros e no intenso afluxo de capitais- não foi aproveitada como em outros países da região para solucionar de forma duradoura o hiato fiscal e estabilizar as expectativas[2] (Tabela 2). Sob esse aspecto, o desafio maior e não resolvido com que se defrontam os decisores brasileiros continua o mesmo que prevaleceu na década anterior. Trata-se, ainda, de promover reformas econômicas que garantem a reestruturação das formas de financiamento e de gastos do Estado em bases duradouras e a consolidação de uma nova ordem monetária -em um marco de democratização: ou seja, através de uma *estratégia econômica acordada,* envolvendo o Executivo, o Congresso, os governadores e os interesses organizados.

A estratégia subjacente ao Plano Real confirma serem essas (entre outras) as principais fontes domésticas de incerteza "estrutural" que, ainda em 1995, vulnerabilizam o esforço de estabilização. Na ausência de uma reforma do regime fiscal, têm prevalecido soluções negociadas mas temporárias entre aquelas instâncias governamentais assim como entre os atores políticos relevantes. Essa estratégia consiste no recurso a expedientes de curto-prazo para proceder ao ajustamento das contas públicas ou, no máximo, a soluções -ponte entre o curto e o médio prazo, (um período de no máximo dois anos) enquanto o governo recém-eleito busca construir novas condições políticas para levar a cabo as reformas cujo teor de conflito é mais alto. Respetivamente: aquelas que dizem respeito às mudanças de regime fiscal e aquelas que consolidem o exercício da autoridade monetária pelo Banco Central.

Isso não obstante, os três primeiros anos de 1990 podem ser caracterizados como um período de inflexão na trajetória de desenvolvimento econômico e político do Brasil desde os anos de 1930. Data desses anos o início de um conjunto de reformas orientadas para o mercado cujo caráter gradualista e freqüentemente errático não deve obscurecer o fato de ter representado uma ruptura histórica -irreversível- com o *mix* entre plano e mercado e, em particular, com o padrão de relações entre estado e sociedade que caracterizaram a modalidade brasileira de estado desenvolvimentista. A liberalizaçao comercial, a desregulamentação da economia e o processo de privatizações ganharam impulso justamente nesse período que corresponde a uma conjuntura que se revelou crítica. Ou seja: quando se tornava mais notória a origem *política* das constrições que bloqueavam a mudança de regime fiscal e a reestruturação de uma nova ordem monetária; e quando se tornava mais aguda a incapacidade do sistema de representação - notadamente dos partidos políticos -de preencher as funções que se espera deles em uma democracia representativa: isto é, agregar interesses e articula-los com as arenas decisórias sob a forma de propostas substantivas de políticas públicas.

O objetivo desse trabalho é determinar as dimensões políticas desse processo de ajustamento estrutural tardio e inacabado. Dessa perspectiva, como se verá, adquirem centralidade os fatores que bloqueiam uma mudança de regime fiscal, a obtenção de um modicum de ordem monetária e, portanto, a estabilização das expectativas -em um contexto de transição democrática. Procura-se demonstrar os seguintes pontos:

1) a rota brasileira de ajustamento estrutural-com-democratização pode ser representada como um caso de *duplo muddling through* : em que os processos de reforma política e de transformação econômica correspondem a modalidades de mudança que estão nas antípodas da estratégia de choque, caracterizada por Przeworski como a opção preferencial pela pílula amarga (1991);

2) a explicação para esse resultado pressupõe a análise das relações cambiantes entre o estado e a sociedade brasileiras como *problema,* antes de pensar *o estado como solução* para os problemas de desenvolvimento político e econômico (quaisquer que sejam as políticas substantivas associadas a esses termos).

3) as formas de interação *observadas* entre mudança de regime econômico e de regime político no Brasil, obrigam à adoção de uma perspectiva *path-dependent;* ou seja elas se organizam em um padrão determinável de relações, de constrições e de incertezas típicamente latino-americano: em que adquire centralidade explicativa o impacto dos choques externos sôbre as trajetórias anteriores de desenvolvimento político e econômico; e sôbre as modalidades específicas de democratização;

4) em uma perspectiva regional, a explicação para a capacidade diferencial do Brasil para ajustamento estrutural em um contexto de democratização remete às características distintivas do nosso ponto de partida, respetivamente:

- a situação autoritária, e, em particular, as mudanças no padrão de relações entre estado e sociedade associado não só ao crescimento transformador que se seguiu ao primeiro choque externo, mas também ao processo simultâneo de liberalização política tutelada pelos militares;

- os traços distintivos da modalidade brasileira de democratização, que respondem por uma situação de incerteza política radical nos anos de 1980: a instabilidade do sistema partidário que emergiu do autoritarismo; e a Constituição de 1988, que implicou em uma reforma profunda do arcabouço jurídico-legal herdado dos militares -*antes* de levar a cabo o processo de ajustamento estrutural, ao contrário do que vem ocorrendo em outros países da região;

5) a Constituição de 1988 incide diretamente sobre os processos em pauta de duas formas:

a) em termos substantivos, deu origem a uma reforma fiscal indiferente à situação de emergência econômica e acabou por impor um conjunto de restrições constitucionais às mudanças do regime fiscal e, sobretudo, reduziu dramáticamente a capacidade de comando do governo central sobre os recursos fiscais e políticos;

b) do ponto de vista da estabilidade política redundou em fator adicional de desestabilização das expectativas, por duas ordens de razões: primeira, porque garantia novas oportunidades de alteração nas regras do jogo político -que acabaram *por alongar o horizonte temporal de incerteza institucional em lugar de reduzí-lo*; segunda, porque *elevaram as apostas* do processo de gestão democrática da economia -pois conferem aos conflitos políticos um caráter fundacional ao permitir que as reformas relevantes adquiram o estatuto de um problema constitucional[3].

A adoção dessa estratégia analítica obriga a seguinte questão: em que sentidos essa proposta difere do diagnóstico neo-liberal?. A dominância dos liberalismos econômico e político veio se exprimindo através de um receituário universal, cuja característica é privilegiar o *ponto de chegada prescrito :* liberalização econômica com democracia política. Há um pressuposto *político* tácito subjacente a essas propostas de mudança: existiria uma relação positiva e de caráter cumulativo entre os processos de liberalização econômica e de

liberalização política. Êsse pressuposto deriva de uma concepção precisa das relações entre instituições políticas e instituições econômicas; e, em particular, entre economia e sociedade de mercado, por um lado, e democracia, por outro. Ora, desde os anos de 1980 a questão que esteve em pauta no Brasil, de forma mais radical ainda do que nos demais países da região, foi justamente essa modalidade de "mão invisível", que garantiria a compatibilização automática e acelerada de ambos processos[4].

A. Um caso de ajustamento por "muddling through"

Em uma perspectiva regional, o Brasil se destaca como um dos casos em que se tornou mais visível a existência de uma correlação entre sérios desequilíbrios macroeconômicos, lentidão ou mesmo postergação de reformas estruturais, e instabilidade política. No plano político, os primeiros governos civis, de Sarney e Collor, representaram ilustrações quase perfeitas das democracias híbridas que emergiram na esteira das crises de ajustamento. São formalmente democráticos quanto às formas de acesso ao poder, pela concorrência eleitoral; ao mesmo tempo excludentes quanto ao processo de tomada de decisões, do qual os representantes das fôrças sociais afetadas têm permanecido alheios; e pautadas por um estilo de gestão econômica decisionista, cujos traços mais distintivos foram a escalada dos pacotes de emergência, e a capacidade de seus artífices, as elites governamentais, de surpreender, em escala crescente, a economia e a sociedade (Malloy, 1992; Torre, 1991 e 1993; O'Donnell, 1990; Sola, 1987 e 1991; Weffort, 1992).

O contexto hiper-inflacionário em que se desenvolveram as eleições presidenciais de 1989, e, os três mêses que antecederam a posse de Collor corresponde à fase mais aguda desse processo. Os dois primeiros governos civis não são comparáveis, por certo, em vários aspectos importantes: quanto às diretrizes de política e de transformação econômica; quanto à composição da coalizão eleitoral que os levou ao poder; ou ainda, no que se refere ao desempenho macroeconômico. A redução da taxa mensal de inflação legada por Sarney, de um pico de 80%, ao nível médio de 23%, em 1992; em condições de forte aumento das reservas internacionais e de liberalização de preços: reduziram significativamente as chances de uma crise hiper-inflacionária. Algumas reformas estruturais importantes foram iniciadas ou aceleradas a partir de 1990 -os processos de privatização, de liberalização de importações e de desregulamentação da economia. Com exceção da liberalização comercial, embora as demais reformas pareçam irreversíveis, sua continuidade e alcance tornaram-se problemáticos no governo de Itamar Franco. Isso tem a ver, em parte, com o contexto político instável e polarizado em que foram implantadas; e, em parte, com os desdobramentos que se seguiram ao *impeachment* do Presidente Collor. O que importa reter aqui é que todas elas foram iniciadas com o apoio precário de coalizões governamentais extremamente movediças, convocadas ad hoc pelo Executivo Federal; integradas por parlamentares e governadores que apresentavam pouca afinidade com o conteúdo liberalizante do programa de Collor.

Apesar disso, as iniciativas reformistas desse governo pautaram-se por um alto grau de intervencionismo na economia e pelo hiper-ativismo do Executivo que tem

caracterizado outras experiências similares[5]. Algumas das circunstâncias que contribuiram para esse resultado são as seguintes. Em primeiro lugar, o contexto polarizado das eleições presidenciais agravou a tendência à agregação de interesses heterogêneos em uma coalizão *eleitoral*, também *ad hoc*; determinada menos por afinidades programáticas e mais por se constituir em alternativa àquela liderada pelo candidato de esquerda, Lula. Em segundo lugar, porque o partido que saiu vitorioso das eleições presidenciais, o PRN (Partido de Renovação Nacional) dispunha de apenas 5% de parlamentares no Congresso. Fôra forjado *ad hoc,* e tal como seu candidato, à margem do sistema partidário (mas não do sistema político) dominante[6].

O processo que redundou no *impeachment* de Collor três anos depois, deixou um saldo ambíguo. Foi levado a cabo de forma politicamente ordenada pelo Congresso - sob forte pressão da sociedade civil e dos meios de comunicação; e está gerando inovações institucionais que representam avanços em termos de dois requisitos de governabilidade democrática: maior exigência de *accountability e* de transparência no que se refere às técnicas de ação governamental e à aos processos decisórios. Ao mesmo tempo, as principais diretrizes reformistas (mais do que as macroeconômicas) foram revistas em profundidade, entre avanços e recuos, pelo novo Presidente, Itamar Franco -não obstante ter sido eleito pelo mesmo partido e em princípio estivesse comprometido com o *mesmo* programa econômico do governo Collor. Esse foi um dos indicadores mais evidentes da fragilidade das *coalizões eleitorais* enquanto âncora para dar sustentação a um programa governamental de cunho liberalizante.

Os governos de Sarney (1985-90), de Collor (1990-2) e de Itamar Franco (em seu primeiro ano de governo, 1993) compartilharam um denominador comum: a capacidade *decrescente* de mobilizar os recursos de poder necessários para coordenar as tarefas que tinham pela frente: estabilização de preços, reestruturação da economia e consolidação democrática. Daí a erosão em ritmo cada vez mais rápido das enormes reservas de confiança com as quais cada um dêles iniciou sua gestão -e a dos instrumentos de política econômica. Outro sintoma do mesmo problema foi a redução dramática da credibilidade de que dispunham ainda em 1993 *quaisquer* propositores de políticas públicas, depois de dez anos de experimentação econômica. Diante disso e de uma agenda governamental cada vez mais congestionada, evidenciava-se, antes de tudo, o caráter volátil da legitimidade recém-adquirida pela via eleitoral[7]. São essas as circunstâncias que explicam, em grande parte, uma mudança de perspectiva em relação à intratabilidade da crise brasileira, a partir de 1990. A questão, antes secundária, das condições *de governabilidade* -das quais a credibilidade de que gozam os mandatários é um aspecto apenas- foi incorporada também aos diagnósticos dos macroeconomistas. Isso tem a ver com o contraste entre a convergência crescente entre especialistas sôbre as reformas prioritárias para debelar a crise, por um lado; e por outro, a capacidade política para implantá-las.

Essa forma de abordagem impõe-se com força ainda maior quando se desloca o foco de análise de modo a dar conta de um aspecto paradoxal da experiência brasileira. Se adotar como critério de desempenho, *a seqüência* de tarefas em que implica o ajustamento estrutural, (na ordem e na acepção definidas por Canitrot) e efetivamente cumprida por outros países latino-americanos -ajustamento externo, estabilização e reformas econômicas

liberalizantes- tornou-se patente que apenas a primeira delas havia sido completada no Brasil até 1993. E em grande parte nos últimos anos do regime militar (1981-84). Ao mesmo tampo é a partir dêssa seqüência observada em outros países que se pode aquilatar melhor uma das características distintivas -e contraditárias- da experiência brasileira de ajustamento estrutural. Ou seja, a intratabilidade do hiato fiscal *-não obstante o* fato de a economia brasileira ter logrado um ajustamento externo excepcional de ordem estrutural[8]. O caso do Brasil tipifica, de forma extremada, *-pela própria disparidade entre as tarefas cumpridas e tarefa inconclusa-* o alto preço pago por aquilo que uma análise voluntarista (ou economicista) classifica como procrastinação das reformas fiscal e administrativa, sem a qual o ajustamento estrutural não se completa[9].

Para rastrear as razões políticas que explicam esse resultado, um ponto de partida conveniente consiste em é indagar: em que medida a dificuldade de instituir um novo *regime fiscal através de uma estratégia política acordada,* isto é, de um novo pacto fiscal, se relaciona com a democratização -e de que forma? O fato de que a democratização que se seguiu à liberalização tutelada do regime militar data de 1985-86, isto é, quando o problema do hiato externo já havia sido resolvido é uma razão empírica (adicional) a justificar essa questão. Em outros termos, se o Brasil se inclui entre os casos de "transição dual" -em que os processos e as incertezas inerentes à transformação do regime econômico são simultâneos às mudanças no regime político- o problema das formas que assume a *interação dinâmica* entre ambos processos passa a ser central, teórica e empíricamente.

Essa questão pode ser melhor introduzida a partir do saldo cumulativo negativo dos três primeiros governos civis no que se refere à questão fiscal, ou seja, a reiteiração de uma dinâmica perversa, que pode ser representada da seguinte forma. Para implementar uma estratégia de reformas que além de coerente seja acordada, esta deve satisfazer um triplo requisito. Primeiro: o de coerência macroeconômica com os objetivos prioritários de resolver a crise fiscal do estado e de definir nova modalidade de inserção do país na ordem internacional. Segundo: consistência política, no sentido de capacidade dos governantes de mobilizar os recursos de poder necessários para garantir aquiescência política das fôrças sociais afetadas; o que, pressupõe a montagem de uma coalizão *governamental* estável (e não apenas eleitoral) tanto *para dar início* às reformas quanto, mais tarde, para consolidá-las. Terceiro: compatibilidade com o novo marco legal, a Constituição de 1988. Na ausência de uma estratégia que satisfaça essas condições, a crise fiscal do Estado agrava o processo de erosão dos recursos reais e políticos à disposição dos governos de turno; cuja capacidade de iniciar reformas estará centrada no Executivo enquanto prevalecer o regime Presidencialista. E isso, por sua vez, os impedia de assumir a função, incontornável, de propor e dirigir o processo de reforma nos esquemas de financiamento e de gastos do estado.

A reiteiração dêsse círculo vicioso ao longo dos anos 1986-94 obriga a enfrentar algumas questões de fundo. Quais são os mecanismos de interação entre crise fiscal do Estado, governabilidade e o papel dêsse ator político na iniciação e consolidação das reformas, sobretudo no caso daquelas de cunho liberalizante -quando a questão em pauta é sua própria retração? A literatura comparada oferece algumas pistas, ao constatar o seguinte paradoxo: os casos de sucesso observados até aqui foram levadas a cabo pelo Estado e a partir dele[10]. Em outros termos: o Estado teria desempenhado o papel de principal agente

no processo *de iniciação (embora não de consolidação)* das reformas orientadas para o mercado (Haggard e Kaufman, 1992 e 1993; Evans, 1992). A julgar pelos países observados, pode-se dar um passo a mais em relação a esses autores, e concluir o seguinte: entendido dessa forma, o fenômeno que se convencionou chamar de "paradoxo néo-liberal" aplica-se a um Estado *maduro* em sua capacidade de exercer poder suficiente para *iniciar* as reformas relevantes, sempre *em contextos institucionais não democráticos.* A maioria dos casos estudados obedeceu a uma *seqüência política bem determinada:* as reformas mais conflituosas precederam não só o processo de democratização, mas a etapa que lhe é anterior, a da liberalização política.

Como se determinam, então, as condições de governabilidade nas circunstâncias específicas em que se combinam liberalização do regime econômico com democratização? Em que medida êstes são processos contraditórios entre si, como sugerem os autores que têm analisado a hibridização dos novos regimes democráticos como um dos altos tributos pagos pelas "transições duais"? Ou, ao contrário, até que ponto, a liberalização econômica e democratização tendem a se reforçar mutuamente *no devido tempo* -tal como propõe a doutrina liberal? O fato de ser êste um dos postulados implícitos do que se convencionou chamar de Consenso de Washington é uma razão adicional para discutir essa questão. Mesmo na hipótese de que a experiência brasileira passada (como de resto a dos demais países latino-americanos) confirme a interpretação segundo a qual aqueles processos estão presididos por lógicas contraditórias, quais as perspectivas para o futuro próximo? Nesse caso, como definir, então, *o limiar* a partir do qual democratização e liberalização econômica podem se converter em alavancas de reforço mútuo capazes de detonar um círculo *virtuoso?* Uma resposta conclusiva a essas questões está fora do escopo dêste trabalho. Elas estabelecem, no entanto, o marco analítico a partir do qual se tratará de explorar as vicissitudes da trajetória brasileira de ajustamento estrutural-com-democratização.

Essa tarefa obriga a enfrentar um conjunto de questões correlatas, que remetem ao papel do estado ao longo dêsse processo. Um dos traços distintivos da história recente do Brasil foi a continuidade que o regime autoritário imprimiu às relações entre plano e mercado, consolidadas nos anos 1950. Há que perguntar, portanto: em que medida as dificuldades que enfrentam as elites governamentais para definir uma estratégia coerente de reestruturação econômica se explicam pelo legado de um estado ativista, com forte dimensão desenvolvimentista? Em outros têrmos, se definir a experiência brasileira de ajustamento estrutural como um caso de "muddling through" -em que medida uma explicação macro-histórica dá conta dêsse fenômeno?

O analista da cena brasileira depara-se com duas explicações *polares* no que se refere à economia política da crise brasileira. De um lado, aquela centrada na trajetória e na crise do "Estado desenvolvimentista" pelos críticos mais coerentes do néo-liberalismo no Brasil (Fiori, 1991 e 1992)[11]. De outro, aquela privilegiada pelo "Consenso de Washington" e pelos órgãos relevantes dos países da OECD, que remete a origem de nossos problemas a uma modalidade específica de dirigismo: aquela que se desenvolveu à sombra do modêlo de substituição de importações. Na medida em que o Brasil constitui o exemplo mais acabado do aprofundamento dêsse processo, através de sucessivos ciclos de substituição de

importações, um dos quais iniciados durante o regime autoritário, propicia oportunidade única para testar essa hipótese.

Paradoxalmente, no entanto, ambas interpretações compartilham um denominador comum: o Estado é o principal protagonista; a crise dos anos de 1980 é explicada em têrmos de fatores domésticos, por contraste com aquelas que privilegiam os sucessivos choques externos; são macro-históricas no sentido em que postulam uma continuidade básica, quer do modelo de acumulação iniciado nos anos de 1930 e consolidado no após-guerra, quer nas relações entre Estado, mercado e sociedade. Se, no entanto, o objetivo maior for determinar as formas de interação entre o ajustamento estrutural induzido por sucessivos choques externos, por um lado, e, por outro, os processos de liberalização política e de transição democrática, justifica-se outro tipo de abordagem. Impõe-se a adoção de um outro marco temporal, mais restrito.

A análise que segue resulta de uma pesquisa articulada em torno às seguintes perguntas. Porque cada uma das reformas entrou, ou não entrou (como no caso das reformas fiscal e administrativa) para a agenda governamental, e em que condições? Sob pressão de que grupos sociais? Como definir os "custos de transição" no caso específico do Brasil, em que o ajustamento estrutural -com-democratização representa uma ruptura decisiva com estratégias econômicas do passado, coordenadas pelo Estado, através de um estilo tradicionalmente *decisionista* de suas elites governamentais?[12] Um ponto de partida conveniente é o mapeamento das reformas já encaminhadas e das condições que explicam sua iniciação. Por contraste, a paralisia fiscal do Estado será focalizada mais adiante em sua dupla dimensão: enquanto modalidade particular de paralisia decisória; e enquanto resultado das constrições da nova "ordem legal" associada à Constituição de 1988, ela própria um sub-produto da democratização. Por último, as relações entre ordem legal e ordem monetária serão analisadas a partir das condições de exercício da autoridade monetária, o Banco Central, enquanto autoridade política.

B. Liberalização Comercial, Desregulamentação Econômica e Privatizações

1. Condições e Limites Políticos

Boa parte das reformas econômicas iniciadas no Brasil pós-autoritário -desregulamentação da economia, liberalização das importações e privatizações- o foram durante a gestão de Collor. Datam da década passada, no entanto, dois tipos de avanços nessa direção. Em primeiro lugar, estudos realizados por setores especializados da tecnocracia federal, na esteira de um intenso debate intra-técnocrático, nos últimos anos de 1980. As propostas iniciais de um novo marco regulatório para as políticas comercial e industrial foram elaboradas no interior de órgãos *tradicionalmente protegidos das pressões da política competitiva, ou seja das pressões do sistema partidário e dos interesses organizados*. Em segundo lugar, data desse período a formação de uma nova sensibilidade entre vários segmentos das elites

políticas e econômicas -mais exigente e crítica- no que se refere aos critérios de alocação dos recursos públicos. Contribuiram para êsse resultado três tipos de fatores. Primeiro, a percepção da escala e da duração das restrições macroeconômicas geradas pelo choque externo; e, portanto, a redução dramática da capacidade de poupança do estado. Por razões de várias ordens, êsse modo de percepção começou a se cristalizar apenas a partir de 1987, com o fracasso do segundo experimento heterodoxo de estabilização (Plano Bresser). O segundo fator -a continuidade do processo de democratização- veio conferir sentido de urgência ao atendimento das novas demandas sociais e regionais, que ampliaram o escopo de competição por recursos públicos. Finalmente, a percepção dos novos desafios do desenvolvimento, relacionados com as várias dimensões que êste têm assumido: ou seja, às características dos novos paradigmas tecnológico e aos novos requisitos educacionais para a formação de mão de obra; à maior integração internacional e a exigência de maior eficiência e competitividade; e, sobretudo, à incorporação do requisito de um *modicum* de eqüidade.

Dêsse ponto de vista é possível dizer que a democratização em condições de emergência econômica teve um impacto *implosivo* sôbre a legitimidade do *mix* de critérios que até então presidiram o processo de permanente redistribuição de privilégios e penalidades arbitrado pelo Estado brasileiro em sua tripla condição de regulador, empresário e patrono. Respetivamente: aqueles definidos a partir das prioridades das políticas de crescimento; e, aqueles, mais conservadores, que regulam as práticas clientelísticas e corporativistas. Sob êsse aspecto e por várias ordens de razões (algumas das quais tratadas adiante), cabe falar nesse período em um processo de *desestruturação dos mapas conceituais anteriores,* mais do que na emergência de fórmulas alternativas consistentes.

As reformas econômicas iniciadas por Collor viriam exercer uma função catalisadora poderosa, em vários sentidos. Desde logo, detonaram nova rodada no processo de *ajustamento intelectual* aos novos desafios (Sola, 1993a): êste adquiriu maior abrangência, no sentido de incluir segmentos cada vez mais amplos das elites políticas e econômicas que haviam integrado a coalizão eleitoral de apóio ao Presidente; os interesses organizados; e as respectivas representações no Congresso, do qual dependia a aprovação da maioria das iniciativas. Além disso, implicaram em uma reestruturação dos recursos organizatórios e políticos no interior dos órgãos tecnocráticos encarregados de definir o novo marco regulatório, correspondente a cada reforma. Em decorrência disso, *ampliaram dramàticamente o espaço ocupado pelo saber e "expertize" jurídicos no jôgo político.* Isso porque a definição de qualquer marco legal, regulador seja da abertura comercial, da própria desregulamentação econômica e, sobretudo, das privatizações implica, no caso brasileiro ,um esforço adicional: torná-lo consistente com os novos parâmetros legais definidos pela Constituição de 1988[13]

Daí a centralidade que passam adquirir duas ordens de questões para o análise das condições políticas em que se iniciaram aquelas reformas. Primeira: porque e em que condições entraram para a agenda governamental; e, em que isso afeta a natureza e alcance daquelas iniciativas? A segunda diz respeito ao registro a ser adotado pelo analista para se situar frente aos anos de 1980. Cabe começar pela segunda questão.

Se, para avaliar os custos de transição em que implicam as reformas, o observador da cena brasileira se pautar não apenas por critérios de desempenho e pelas metas das reformas, mas também pela situação *inicial* da qual se parte, o processo de aprendizagem envolvido adquire centralidade. Em outros têrmos: em que medida a experiência brasileira dos anos 1980 autoriza o aposto de "década perdida"? Em que medida é legítimo interpretar esse período a partir exclusivamente de indicadores de desempenho econômico e social, tais como: estagnação econômica com mega-inflação, transferência líquida de recursos para o exterior, e, sobretudo, a intensidade do processo de concentração de renda? Se, no entanto, se deslocar o foco de análise de modo a levar em conta o estoque de recursos pré-existente às reformas liberalizantes -conceituais, organizatórios e político-institucionais- a curva de aprendizagem se revelou especialmente íngreme no caso brasileiro. Por razões que têm a ver com a radicalidade de três tipos de mudanças simultâneas (ou quase). Em primeiro lugar, o esforço em direção a um *modicum* de integração internacional por parte de uma das economias mais fechadas do mundo. E, em contrapartida ,a intensidade dos conflitos (e das incertezas) que acompanham o processo correspondente de redistribuição de recursos reais e políticos. Em segundo lugar, os ajustamentos dos mapas cognitivos e ideológicos por parte dos atores coletivos tradicionais e emergentes. Atores cujas identidades políticas , expectativas e quadros mentais foram moldados no contexto das modalidades já estabelecidas de dirigismo: a do Estado regulador, empresário patrono.[14]

Esse processo incidiu de forma especial sôbre um dos segmentos das elites governamentais: os setores da tecnocracia encarregadas de definir o novo marco regulatório de cada uma daquelas reformas. Nesse caso, seria mais preciso falar de uma re-conversão dos esquemas conceituais e operacionais anteriores. Isso se deve, em parte, à origem *institucional* dessa elite, -os mesmos "bolsões de eficiência" criados à sombra do Estado desenvolvimentista brasileiro. Deve-se também ao fato de que êsses segmentos da tecnocracia foram obrigados a adaptar-se a novas formas de controle democrático: à ampliação dos poderes do Congresso e do Judiciário; e sobretudo às restrições impostas pela nova Constituição . Isso vale para o Conselho de Política Aduaneira (CPA), órgão responsável pela profunda reforma no marco regulatório da política comercial e industrial. Aplica-se também, com mais razão, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Porque em menos de dois anos esta instituição acabou por acrescentar à suas funções classicas de maior banco de fomento do país, a de instituição coordenadora da primeira rodada de vinte e seis privatizações programadas[15].

Em resumo, no que se refere às reformas iniciadas na gestão de Collor, três tipos de fatores contribuem para tornar os custos de transição especialmente onerosos. Em primeiro lugar, o processo de aprendizagem das elites governamentais, dada a inexistência de tradição néo-liberal na maioria dos bolsões de eficiência que integram o Estado brasileiro[16]. Em segundo lugar, as fôrças sociais de apóio ao projeto liberalizante não chegaram a garantir mais do que coalizões governamentais instáveis e movediças; e, com freqüência,à revelia dos segmentos sociais que haviam integrado a coalizão eleitoral que levou Collor ao poder. A tendência à fragmentação das coalizões políticas se explica em parte pela estrutura do sistema de representação, analisado adiante, em conexão com a reforma fiscal. A raiz sócio-política dêsse fenômeno se encontra nas múltiplas formas de simbiose entre amplos setores do empresariado nacional e de parte dos interesses

organizados, de um lado e de outro o estado. Finalmente, a Constituição de 1988 foi um fator crucial de instabilidade. Seu impacto vai muito além de uma profunda redistribuição de poder a favor do Congresso, e entre as instâncias governamentais que integram a Federação brasileira, como se verá no próximo ítem. Além disso, ao facultar um alto grau de iniciativa jurídica aos cidadãos comuns dando-lhes a capacidade de contra-arrestar as medidas do Executivo, torna estas últimas bem mais vulneráveis à obstrução. Essas dificuldades se tornariam especialmente visíveis no caso da reforma do sistema de propriedade. Devem-se a isso, em parte, os cuidados de que se cercaram os setores da tecnocracia encarregados de operacionalizar o Programa de Privatizações; e, sobretudo a aparente lentidão em torná-lo efetivo (Werneck).

2. Reformas na Gestão de Collor -1990-1992

a) *Política Comercial e Industrial, Desregulamentação e Concorrência Interna*[17]

Uma das principais diretrizes da reforma comercial tem a ver com o objetivo de aumentar a produtividade, como a única saída para compatibilizar dois requisitos: o objetivo estratégico de aumentar o salário real; e, ao mesmo tempo, garantir a capacidade de poupança (então decrescente) e de investimento. *O gradualismo* foi uma das características distintivas da estratégia de liberalização de importações no Brasil: quanto à escala decrescente das tarifas e, sobretudo, à eliminação das barreiras não tarifárias. Outra característica, relacionada à anterior, é a *discriminação* entre: os setores produtores de bens de consumo, cuja proteção foi reduzida a um ritmo e em uma escala mais acentuados; e os bens de capital e de insumos intermediários, para os quais preservou-se alto grau de proteção não-tarifaria. Nesse último caso, foram mantidos os requisitos de "similaridade " e de "integração local". Essas características, no entanto, não devem obscurecer a profundidade da transformação operada no *marco regulatório* das políticas comercial e industrial[18].

Vários fatores convergiram para a adoção desse tipo de estratégia. O aprofundamento da liberalização das importações, como se sabe, ocorreu no contexto do programa de estabilização, nos primeiros meses do governo Collor. Por isso, a redução das tarifas para os bens de consumo converteu-se em instrumento *anti-inflacionário*, como forma de conter o poder dos oligopólios domésticos. De parte dos técnicos integrantes dos órgãos propositores dessa reforma, o gradualismo se explica também como forma de tatear os eventuais impactos sobre a estrutura industrial e sôbre os níveis de emprego -desconhecidos- de uma reforma que representava um salto no escuro.

Embora as medidas relevantes possam ser vistas como desdobramentos do intenso debate nos últimos anos da década anterior, a falta de consenso ao longo dóis anos de 1980 confere às iniciativas do governo Collor um poder *catalisador* indiscutível[19]. As principais normas quanto à redução das tarifas alfandegárias cobriam 13.500 itens de importação, classificados de acordo a 7 tipos de critérios. A programação inclui várias rodadas na redução das tarifas, desde 1991 com vistas a alcançar em 1994 a média de 20% em média, com uma variação de 0 a 40%[20] [21].

É no caso da desregulamentação industrial e das novas medidas para estimular a concorrência interna que se tornam mais evidentes as restrições políticas estruturais e conjunturais ao processo de transformação econômica. Parte da eficácia das políticas antimonopolistas detonadas em agosto de 1990 , através de medidas provisórias , dependia de três condições. Uma: a implantação de *novas instituições* com vistas ao maior *contrôle* das práticas relevantes, em substituição àquelas pré-existentes mas inefetivas. Além disso, para ser efetivos os novos órgãos deveriam ser dotados de autoridade suficiente para impôr sanções *antes* que fôsses esvaziadas por um longo processo administrativo. O requisito mais difícil de ser preenchido seria a *ruptura de um padrão histórico* de relações entre Estado e setor privado, nacional e estrangeiro. Isso porque, de há muito, existe uma interação dinâmica entre: por um lado, os mecanismos de regulação oficial, consolidados desde o após-guerra e intensificados durante o regime autoritário, em especial na segunda metade dos 1970; e a falta de concorrência dos mercados brasileiros[22].

O primeiro requisito foi parcialmente satisfeito, com a criação de um novo órgão, a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), *fora da órbita* do MInistério da Justiça, para onde tradicionalmente convergiam as pressões pela manutenção do *statu quo.* O segundo , como era de esperar, frustrou-se, ràpidamente. Em parte porque o contexto econômico de "hiperestabilização" agravou a tendência da equipe econômica de imprimir à luta contra os monopólios o caráter exemplar de cruzada *política anti-empresarial.* E, em parte também, pela expectativa *pré-política* dêsse setor do govêrno Collor de provocar uma ruptura da simbiose existente entre reguladores e regulados, meramente através da legislação anti-monopólio. Sob esse aspecto, portanto, a equipe econômica foi vítima de seu próprio estilo decisionista.

Nesse contexto econômico e político, as iniciativas anti-monopolísticas adquiriram função meramente instrumental, de contrôle de prêços -demasiado limitada no que se refere à eficácia esperada de qualquer processo de desregulação econômica (Franco e Fritsch). Seus efeitos de médio-prazo, no entanto, parecem decisivos. Em primeiro lugar, a sensibilização dos midia e da opinião pública para a crítica ao modêlo ultra-concentrador de industrialização e, em particular para os privilégios dos oligopólios na formação dos prêços estratégicos, assim como do uso de seu poder de mercado para obstruir iniciatiavas governamentais de interesse mais abrangente[23]. Cabe registrar, em segundo lugar, o deslocamento dos têrmos do debate, que adquiriu contôrnos mais técnicos e menos ideológicos. Finalmente, deram novo impulso ao processo de re-estruturação micro-econômica, por parte de inúmeras empresas, no sentido de redução dos custos , entre 20 e 40%[24].

b) O Programa de Privatizações[25]

A julgar pela natureza e alcance das dificuldades políticas previsíveis, a reforma na estrutura da propriedade teve resultados surpreendentes, embora limitados quanto à escala do programa levado a cabo até fins de 1992. Por contraste com o cenário da abertura comercial, os conflitos em tôrno às privatizações se desenvolvem em um *espaço político mais exposto* às pressões dos partidos, dos interesses organizados; um espaço adjacente àquele ainda mais sobrecarregado polìticamente, onde se processam as propostas de reforma

fiscal. No caso do Brasil, êsse espaço inclui não apenas o Congresso, mas uma constelação de interesses localizados nos *múltiplos polos regionais* afetados pelo Programa -por razões que têm a ver com a estratégia de crescimento desconcentradora do ponto-de-vista regional, adotada na segunda metade dos anos de 1970.

Vários outros fatores contribuíram para tornar êsse processo politicamente vulnerável. Um primeiro conjunto remete às dificuldades de compreensão das questões econômicas envolvidas[26]. Além disso, as evidências de corrupção em outras esferas do governo afetaram a credibilidade do esforço realizado pela equipe a cargo do programa no sentido de garantir que os procedimentos fôssem pautados por um *modicum* de transparência. Em terceiro lugar, há que acrescentar os limites constitucionais à participação do capital estrangeiro (40%), além da exclusão de setores monopólicos considerados estratégicos do programa de privatização.

Os focos *iniciais* de resistência revelaram-se mais abrangentes e heterogêneos do que se previa, conforme a origem e aos interesses envolvidos. Por um lado, aqueles motivados por razões ideológicas e/ou por interesses estabelecidos, tais como: os segmentos nacionalistas da elite política, militar e econômica; parte das tecnocracias das próprias empresas; os sindicatos, notadamente os filhados à CUT; os cartéis de fornecedores, de transportadores ou ainda de compradores dos produtos das empresas privatizáveis. Por outro, a obstrução sistemática de alguns ministérios, não porque se opusessem às privatizações mas, ao contrário, porque disputavam o controle do processo: sob sua jurisdição e de suas respectivas tecnocracias. Nesse caso, a disputa acirrada, no interior do Executivo, se desenvolveu em tôrno aos privilégios políticos e econômicos esperados.

Esse conjunto de circunstâncias explica em parte o *ultra-gradualismo* que caracterizou a primeira rodada de privatizações, de modo especial, na fase em que se definiam os *procedimentos*. Mais importante ainda, as incertezas relacionadas à *interpretação de ítens constitucionais* relevantes, muitos dos quais inacabados ou sujeitos à controvérsia, agravaram ainda mais as dificuldades inerentes à formulação de um novo marco regulatório. Além disso, a retomada da inflação a partir de fins de 1990, embora a níveis significativamente inferiores aos de 1989-90, aumentou ainda mais o alto teor de incerteza que cercou o programa: na medida em que a aceleração inflacionária dificulta o cálculo econômico e portanto, afeta as condições de avaliação das empresas que dependem em grande parte das *expectativas de remuneração futura.*

Dois anos decorreram entre a proposição do programa, em meados de 1990, e a primeira venda (Usiminas, outubro de 1992). Até dezembro de 1992, das 26 empresas programadas nos setores de aço, petroquímica, fertilizantes, máquinaria e aeronavegação , 22 foram privatizadas -o que não deixa de ser um bom desempenho diante das dificuldades mencionadas[27].

3. Um primeiro Balanço: os Resultados em Perspectiva

Uma das características distintivas da experiência brasileira de reforma econômica *é a ausência de forças sociais ativamente propulsoras* de liberalização comercial, de desregulamentação industrial e de privatizações. Isso torna pouco plausível a hipótese de que êsses processos tenham entrado para a agenda governamental em resposta a uma nova correlação interna de fôrças, favorável àquelas empenhadas nesse tipo de projeto. Isso é especialmente claro no caso dos setores que habitualmente representam o principal grupo de pressão a favor da abertura comercial -os produtores de *tradeables.* Êstes já haviam aumentado seu poder de barganha significativamente entre 1981-1984, quando o então ministro da Economia, Delfim Netto promoveu o primeiro ajustamento externo. Além disso, seus interesses eram tradicionalmente satisfeitos graças à política cambial realista adotada pelo regime autoritário. Por isso, é a liberalização de importações que constituiu o foco central dos conflitos em torno à abertura comercial, envolvendo uma articulação entre os setores protegidos e as lideranças sindicais.

Sob esse aspecto, portanto, a experiência brasileira parece contrastar com a mexicana[28]. As evidências acumuladas permitem caracterizá-la como um processo eminentemente *adaptativo* por parte dos grupos empresariais relevantes, assim como dos demais interesses organizados. E em resposta a *decisões das elites governamentais*, também elas submetidas a um ajustamento intelectual inédito na tradição brasileira de *policy-making.* Tendo em vista essas circunstâncias, a questão central é: como e em que condições as reformas já iniciadas entraram para a agenda governamental? Os debates pertinentes durante os anos de 1980 estiveram longe de produzir soluções consensuais. Sabe-se pouco ainda, sôbre os processos decisórios correspondentes, justamente pelo fato de que as arenas decisórias onde se desenvolveram são instituições comparativamente protegidas das pressões da política competitiva.

É possível avançar a hipótese de que as elites governamentais agiram sob o efeito concertado de quatro tipos de acicate. Em primeiro lugar, as condicionalidades impostas pelas agências financeiras multilaterais e pelos países da OECD. Em segundo lugar, a consciência dos novos desafios para a recuperação do crescimento, relacionadas à exaustão do modelo anterior, reforçada pela ausência de alternativas técnicas para reversão da rota inflacionária explosiva, depois de três experimentos heterodoxos fracassados. Em terceiro lugar,o temor das elites políticas e econômicas de uma crise hiper-inflacionária -a exemplo da Argentina, -mas, nas circunstâncias agravantes de extrema concentração de renda. Isto atuou como um dos principais mecanismos geradores de aquiescência política para iniciativas reformistas. Uma quarta razão -a legitimidade que as primeiras eleições diretas para a Presidência conferiram a Collor e o contexto de polarização política em que se desenvolveu a concorrência eleitoral- atuaram como diluentes poderosos das resistências das elites às reformas econômicas e políticas.

Essas circunstâncias explicam o impacto das reformas sôbre a opinião da elite política e econômica, que, em muitos aspectos teve o caráter de uma "caixa de surpresas". No caso das privatizações, por exemplo, deu-se a revelação do poder econômico dos fundos de previdência dos empregados das empresas estatais, entre os principais compradores; e a

predominância do capital privado nacional. Isso contribuiu fortemente para neutralizar os principais focos de resistência: o então governador do Rio de Janeiro, Brizola; e os dirigentes da maior confederação sindical, a CUT, que têm forte inserção nas empresas e nos bancos estatais. O impacto que tais alterações na estrutura da propriedade estão tendo sôbre os mapas políticos e ideológicos está por ser explorado. É inegável, no entanto, que elas estimularam uma reversão de expectativas no que se refere à *distribuição esperada* entre perdedores e ganhadores: os empregados titulares dos fundos de pensão *de outras estatais* surgem também como beneficiários, ainda que indiretos. Mais significativa ainda é a percepção de que a contribuição das empresas e dos bancos estatais assim para os respectivos fundos de pensão dos seus empregados tem sido coberta em uma proporção crescente (e ilegal) pelas próprias empresas. Indiretamente, portanto, existe uma permanente redistribuição de renda dos contribuintes do fisco aos empregados dos fundos de pensão, pretensamente privados. O fenômeno mais importante , nesse caso parece consistir na ampliação da participação das empresas públicas mais rentáveis e/ou competitivas como compradoras: o que leva a crer na existência de um processo aparentado com aquele descrito por Stark (1993) para o Leste Europeu, ou seja, uma "recombinação" das formas e de propriedade pré-existentes e dos detentores de títulos correspondentes.

A participação do capital nacional, privado ou estatal nas mudanças patrimoniais relevantes pode estar se refletindo na revisão de expectativas de um outro grupo de atores decisivos no cenário político brasileiro. Ou seja, segmentos da corporação militar, de orientação nacionalista, e da qual tem saído parte da elite gerencial das estatais. Outro aspecto dessa revisão diz respeito à visibilidade recém-adquirida do enorme potencial de investimentos concentrado nos fundos de pensão das estatais. Mais ainda do que o caráter paradoxal que essa descoberta contém para a opinião pública (que nos últimos anos se habituara à perspectiva de uma economia estagnada, por falta de poupança) é a convicção, cada vez mais generalizada (para além do mundo exclusivo dos experts) *de que a crise brasileira tem uma têm uma dimensão alocativa importante.* Contribuiu nessa direção também o processo que levou ao *impeachment* de Collor. As evidências de corrupção aguda a partir da existência de anéis burocráticos clandestinos no interior do aparelho de Estado , com forte enraizamento em segmentos do empresariado (nacional e estrangeiro), apontam para uma mudança de perspectiva sôbre a crise brasileira. A crítica dos critérios alocativos prevalecentes vêm associada à novas exigências no sentido de instituir controles democráticos sôbre os processos decisórios correspondentes. Desse ponto de vista, há indícios de uma correlação entre liberalização econômica e aquilo que os técnicos do "Consenso de Washington" entendem por liberalização política: isto é, *accountability* , *transparência e previsibilidade* tornada possível pelo império da lei (Brautigan, 1992).

O fato de que as reformas já iniciadas puderam ser levadas a cabo a partir de órgão burocráticos protegidos das pressões da política competitiva, parece confirmar uma das teses correntes na literatura comparada sôbre ajustamento estrutura: de que a *autonomia política* da tecnocracia a cargo das reformas é um dos pré-requisitos para a iniciar -embora não para consolidar- as reformas econômicas (Kaufman-Haggard, 1993). Essa conclusão é ainda mais significativa no contexto político brasileiro. Aqueles "bolsões de eficiência", no conjunto heterogêneo de instituições que compõem o Estado brasileiro, representaram as molas decisivas dos ciclos de crescimento transformador nas décadas de 1950 e de 1970.

Naturalmente, essa é uma conclusão que se contrapõe às propostas neoliberais do Consenso de Washington, em mais de um sentido. Em primeiro lugar, porque reforça a posição dos seus críticos ao confirmar a existência de um paradoxo. Também aqui, as reformas orientadas para o mercado dependeram da existência prévia e da concentração de recursos organizatórios, técnicos e políticos nas instituições do Estado a cargo das reformas de que se trate. Em outros termos, a capacitação do Estado *é condição necessária* para o bom êxito das reformas. Porque, como demonstram as experiências dos Tigres Asiáticos e do Japão, e, a meu ver, do México, as *state capabilities* indispensáveis para o sucesso de iniciativas desse tipo foram forjadas à sombra -e não à revelia- do Estado desenvolvimentista brasileiro.

No nosso caso existem diferenças incontornáveis por enfrentar. Primeira: não se trata de um Estado desenvolvimentista maduro, como aqueles dos Tigres asiáticos descritos por Evans (1993), por Haggard (1991) ou, no caso mexicano, por Heredia (1993); mas, ao contrário, de um Estado enfraquecido por profunda crise fiscal e pela rápida erosão de sua autoridade, *enquanto poder público*. Segunda: trata-se de reestruturar os esquemas de financiamento e de gastos do Estado e de instituir um modicum de ordem monetária -não em um contexto autoritário, mas no contexto politicamente instável e movediço da democratização brasileira. Essas características distintivas são, no entanto, parâmetros demasiado gerais embora pertinentes para situar os limites (mais estreitos) em que se desenvolve o processo reformista no Brasil. As causas da intratabilidade do hiato fiscal no Brasil e, sobretudo, a capacidade diferencial demonstrada pelo Executivo para iniciar as reformas pertinentes [29] têm a ver com a especificidade da rota de desenvolvimento econômico e político recente desse país: quando comparado a seus congêneres latino-americanos que também se confrontam com as vicissitudes de uma "transição dual".

C. Crise Fiscal e Paralisia Decisória

1. A abordagem

Uma explicação adequada para a crise fiscal do Estado enquanto situação de paralisia decisória prolongada cobre a história da década passada, mas não se restringe apenas a ela. Nas páginas que seguem, procura-se argumentar os seguintes pontos:

1) a dificuldade de eliminar o hiato fiscal pode ser melhor entendida a partir de certas características distintivas da experiência brasileira de ajustamento com democratização;

2) para isso, há que distinguir entre o momento no qual *se instala* a dinâmica perversa que *produz e reproduz* as condições de paralisia fiscal, por um lado; e, por outro, *as condições iniciais* que estão na raiz desse tipo de paralisia: cuja origem data de um momento anterior ao choque externo de 1982;

3) tendo em vista essa forma de construir o objeto, o recorte temporal coberto por categorias e por períodos muito amplos têm pouco poder explicativo; assim, as análises que têm por ponto de partida seja o Estado Desenvolvimentista (Fiori; Kugelmas e Sallum Jr.

1993) seja o legado de após-guerra (Kaufman, 1988), ou ainda, no plano econômico, o processo de substituição de importações (Consenso de Washington) são demasiado abrangentes.

Duas hipóteses são centrais à análise que segue. A primeira delas refere-se à *origem dos conflitos distributivos* subjacentes aos impasses políticos que caracterizam a situação de paralisia fiscal. Ela pode ser encontrada em uma modalidade particular de Estado ativista, que se estruturou durante a gestão do General Geisel, a partir de um duplo movimento. Por um lado, uma mudança substantiva na estratégia histórica de industrialização e de desenvolvimento regional, assim como na composição da coalizão de fôrças sociais que lhe serviram de apoio. Por outro, as características distintivas do processo de liberalização política tutelada. A segunda hipótese refere-se às condições políticas de produção e reprodução, em escala ampliada, da paralisia fiscal: as quais adquirem sentido a partir do conceito de governabilidade desenvolvido por Malloy (1993). Ou seja, em termos da *"capacidade dos governantes para gerar novos recursos de poder a partir de instituições dadas"*. Essa abordagem é pertinente para nossos propósitos analíticos na medida em que privilegia tanto as *capacidades das lideranças políticas* para gerar respostas adequadas aos problemas que enfrentam, quanto os *parâmetros institucionais* dentro dos quais podem se exercer. Adquirem centralidade as categorias de *statecraft* e as características do sistema de representação de que se parte para construir a ordem democrática.

Dessa perspectiva, os problemas de governabilidade variam não apenas de acordo com os regimes, mas também no interior de uma mesma família de regimes -ainda que partilhem as mesmas constrições impostas pela necessidade econômica à construção de uma democracia representativa institucionalizada, como é o caso dos países da América Latina. Por essa razão, a análise das dimensões políticas à crise fiscal do estado e das diferentes respostas à tendência comum à rota explosiva -entendidas como a contrapartida *perversa* dos processos de ajustamento induzidos pelo choque externo de 1982 (Bresser Pereira; Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel) -obriga a um esforço adicional de desagregação e de especificação no que se refere à natureza do regime político e do regime econômico anterior. Sob o pano de fundo da condição comum, que é a da lógica e da dinâmica econômica da rota explosiva e da democratização em condições de emergência econômica, há que explorar a seguinte questão: em que medida as respostas têm variado segundo as formas e graus de institucionalização do regime (anterior e presente); as estratégias de *power building* adotadas pelos atores políticos novos e emergentes; e as estratégias políticas de ajustamento adotadas pelas elites governamentais. No caso do Brasil, esse esforço de implica em especificar melhor as condições institucionais herdadas do regime autoritário como um todo, distinguindo-as daquelas que passaram a prevalecer a partir do governo Geisel; e, posteriormente, das questões específicas de governabilidade democrática que emergiram ao longo dos anos de 1980.

Ao abordar a crise fiscal como um caso particular de paralisia decisória procura-se aqui avançar em duas direções em relação ao diagnóstico dos economistas que críticos das teses do "Consenso de Washington" (Fanelli, Frenkel, Rozenwurcell; Bresser Pereira). Trata-se, em primeiro lugar, de estender sua metodologia à análise política e institucional: uma metodologia que discrimina entre a situação inicial, doméstica, por um lado, e, por

outro, o *fato novo* de ordem geral representado pelos choques externos e os processos de ajustamento. O segundo passo consiste em demonstrar que, nas circunstâncias brasileiras de ajustamento-com-democratização, o Estado perdeu a capacidade preexistente de investir e de impulsionar *quaisquer estratégias de transformação: incluídas aquelas orientadas para a sua própria retração e,* portanto, para a ampliação da esfera que corresponde à economia e à sociedade de mercado. Por isso, a experiência brasileira, como a dos demais países latino-americanos que entraram em rota explosiva, propicia uma boa oportunidade para rediscutir o paradoxo neo-liberal. Ou seja, para rediscutir a questão dos requisitos *políticos* minimos para dar início a uma estratégia de estabilização e a uma atividade reformista coerente associada a *qualquer* projeto transformador, incluídos aqueles de cunho liberalizante -nas condições específicas de um estado ativista afetado por profunda crise fiscal[30]. Nas condições de paralisia fiscal, como se verá, o Estado passa a ser *o problema crucial.* Não pode, portanto, preencher o requisito de se afirmar como agente de transformação econômica . Ao negligenciar esse aspecto, os *neo-liberais tratam como condição precisamente aquilo que é o problema* central em nossos países. Ao mesmo tempo, é precisamente este estado de coisas que torna imprescindível a reestruturação dos esquemas de financiamento e de gastos do estado: o que confere relevância *política à* dimensão alocativa privilegiada pelos adeptos do liberalismo econômico.

Em contexto político de democratização, essa tarefa depende do preenchimento de três requisitos. Primeiro: a formulação de uma estratégia acordada, cuja viabilização depende, em grande parte, das instituições existentes, sobretudo do sistema de representação. Em segundo lugar, supõe a geração e/ou reconcentração de recursos organizatórios, e técnicos (além de financeiros) em mãos do Estado -e por isso depende também do grau de capacitação de burocracias especializadas, responsáveis e equipadas- e não apenas de seu grau de autonomia. Em terceiro lugar, da capacidade dos governos de exercer um controle (Malloy, 1993) sôbre os órgãos e empresas que integram o aparelho de Estado. Esses requisitos adquirem relevância ainda maior no caso brasileiro, pois se trata não só de operacionalizar e de viabilizar politicamente as reformas fiscal e administrativa mas também compatibilizá-la com a nova ordem legal nos termos da Constituição de 1988. Como se verá, por razões que têm a ver com a forma pela qual se deu a interação dinâmica entre os processo de ajustamento estrutural e de democratização, nenhum desses requisitos pôde ser preenchido.

2. A origem da Crise fiscal: Um Estado hiper-ativo em busca de uma coalizão

A crise fiscal do Estado tem sua origem em um duplo conjunto de fatores: nas decisões políticas que estão na raiz de um novo projeto de transformação econômica, implementado dez anos depois de instaurado o regime militar, isto é, a partir de 1974; e, na dinâmica do ajustamento ao choque externo de 1982. O alcance e a natureza das decisões que levaram a uma mudança substantiva de estratégia econômica e política adotada pelo regime autoritário pode ser melhor avaliado à luz de uma análise preliminar das características distintivas desse regime no Brasil.

A política econômica nunca se pautou por diretrizes neo-liberais, mas sim por um *mix* dosado de acordo a *multiplos* objetivos perseguidos pelos seus artífices. Essa afirmação vale também para a fase pretensamente mais liberal do regime militar (1964-7) -dominada pelo compromisso do governo Castelo Branco com a estabilização de preços. Esse objetivo, como também as iniciativas de longo-prazo, deram lugar a uma intensa atividade reformista. A melhor evidência do pragmatismo de seus iniciadores, os Ministros Roberto Campos e Bulhões, consiste no fato de que o reordenamento dos esquemas de financiamento e de gastos do governo e a reorganização do estado redundou em um processo de reconcentração dos recursos financeiros em mãos do Estado, inédito na história do Brasil. Mais tarde, nos anos do "milagre econômico", (1968-74), a fragilidade do mercado financeiro já se manifestava através de uma forma de operação que iria gerar desequilíbrios profundos[31]. O governo captava recursos a taxas de juros reais; e, ao mesmo tempo oferecia crédito subsidiado; em função dessas facilidades, o setor privado tenderia a evitar a captação de recursos no mercado, em termos reais (Dias e Aguirre). A manutenção dêsse padrão de relações entre o setor produtivo nacional e o Estado, como se sabe, só foi possível graças ao acesso facilitado aos recursos externos. Cabe registrar, no entanto, que esse tipo de parceria entre Estado e o empresariado nacional não teve por base um aprofundamento da substituição de importações. Isto só se converteu em objetivo estratégico do regime a partir de 1974 (Serra, 1979; Dias e Aguirre, 1992).

Até 1973, o empresariado que representava o principal beneficiário dos esquemas de proteção institucional (juros subsidiados, incentivos fiscais, tarifários e extra-tarifários), correspondia a uma constelação de interesses bem circunscrita, tanto geográfica quanto setorialmente. Ou seja, aquela que se desenvolveu à sombra do ciclo de substituição de importações implantado na segunda metade dos anos 1950: o de produção de bens duráveis e de algumas indústrias de bens de capital. Tal como ocorrera em ciclos anteriores, êste último reforçou ainda mais as características concentradoras do processo de industrialização -localizada na região sudeste, sobretudo no eixo Rio- S.Paulo. Por fim, esse setor do capital produtivo nacional foi se retraindo da parceria com o Estado nos dois últimos anos do "milagre" econômico (1972-73): à medida em que as propostas de iniciar um novo ciclo de substituição de importações -de bens de capital e de e de insumos básicos- passavam a integrar a agenda governamental, mas ainda enquanto objetivo limitado quando comparado à política industrial do governo Geisel. Essa retração do empresariado nacional se explica, em grande parte, pela dramática elevação das necessidades de financiamento dos novos investimentos.

A preocupação dos militares em assegurar a legitimidade do seu regime através da manutenção do sistema representativo -constitui outra característica distintiva do novo autoritarismo brasileiro. Isso os levou à intervir diretamente no quadro partidário, não pela via da supressão pura e simples dos partidos tradicionais, mas pela implantação de um novo sistema partidário e pelas sucessivas manipulações do processo eleitoral. Os vários governos militares pautaram-se *por um ativismo sem precedentes, também no que se refere ao sistema de representação*. O sistema bipartidário criado em 1965 em substituição àquele vigente na democracia populista, teve curta duração. Já na fase de liberalização política tutelada, no governo Geisel, um novo pacote eleitoral (1977) ampliou as distorções existentes na legislação eleitoral vis a vis o critério de representação proporcional no Congresso. Através

de uma nova fórmula eleitoral, aprofundava-se a tendência à sobre-representação dos estados mais pobres e menos populosos[32].

O efeito líquido desse tipo de intervenção foi duplo. Garantia-se o apoio de novas coalizões políticas no Congresso, assim como a formação de um eixo de governadores, com vistas a sustentar uma estratégia de industrialização substitutiva, baseada na *diversificação regional* dos novos investimentos. Essa estratégia criava condições mais favoráveis para que o grupo de militares que voltavam ao poder com Geisel, pudessem implementar seu projeto de liberalização política tutelada. Por duas razões: o nacionalismo econômico subjacente àquela estratégia de industrialização constituia um elo unificador entre os militares aliados a Geisel e os da "linha dura"; ela atendia velhas demandas regionais no sentido de reverter a concentração geográfica que caracterizara os ciclos anteriores de industrializaçao. A vocação ativista do Estado brasileiro culminaria, mais tarde, em duas outras intervenções no sistema de representação: em 1979, já no governo Figueiredo (1979-84), pela imposição de novo sistema, agora multi-partidario, com vistas a dividir a oposição ao regime; e em 1982, antes das primeiras eleições diretas para governadores, também com o objetivo de conter os avanços eleitorais da oposição[33].

O constante remanejamento do sistema representativo justifica, portanto, que se aprofunde ainda mais a análise do autoritarismo brasileiro nos termos definidos por Linz ainda em 1973. As ambigüidades da situação autoritária no Brasil exacerbaram -se ainda mais a partir da segunda metade da década, graças a um novo *mix* em que se combinavam: o projeto de abertura política e uma estratégia econômica de caráter autárquico e altamente intensiva em capital. Pode-se dizer que, a partir de 1974 o ativismo do Estado em relação ao quadro partidário assumiu a forma mais radical de *desinstitucionalização do regime.* Está fora do escopo desse artigo tratar das implicações desse legado para a construção democrática. Interessa aqui apenas determinar em que termos os dois processos condicionaram a modalidade brasileira de paralisia fiscal.

O hiper-ativismo econômico e político do estado brasileiro durante o governo Geisel pode ser explicado pelo projeto de compatibilizar dois objetivos conflitivos. Por um lado, a liberalização política, sob pressão permanente da linha dura. Por outro, uma mudança de estratégia econômica no sentido de que o "último" ciclo de substituição de importações deveria ser conduzido em moldes que justificam falar em mudança no padrão de acumulação (Dias e Aguirre). Por duas razões. Em primeiro lugar, pela elevação abrupta dos requisitos financeiros, derivados do paradigma tecnológico implícito no projeto de industrialização; o que explica o recurso aos fundos públicos como forma privilegiada de repasse dos recursos financeiros extraídos por via fiscal, além do recurso mais intensivo ao capital externo. Em segundo lugar, porque o impacto efetivo do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) permite justificá-lo como um processo de *crescimento transformador* (nos moldes definidos por Heilbronner) e, sobretudo, como indutor de uma mudança substantiva nas formas de assentamento e de ancoragem do estado na sociedade.

Ao diversificar a localização regional dos grandes pacotes de investimentos em bens de capital e insumos pesados -petroquímica, metalurgia e metal-mecânica, química fina e energia nuclear- introduzia-se uma ruptura com o padrão histórico de desenvolvimento

industrial, concentrado no sudeste. A partir dos múltiplos polos industriais, na Bahia, Rio Grande do Sul, Minas, Amazonas, Maranhão, Pernambuco, procedia-se também a uma rearticulação profunda de fôrças sociais: no sentido de integrar novos parceiros a essa modalidade de industrialização e, ao mesmo tempo, de redistribuir os mecanismos de proteção institucional antes restritos aos empresários do sudeste. Esse processo de redistribuição de penalidades e de privilégios entre as elites empresariais das várias regiões, resultou não só da retração dos parceiros tradicionais mas também da necessidade de maior discriminação no uso dos recursos financeiros e administrativos por parte das elites governamentais em resposta ao primeiro choque do petróleo.

Uma das características distintivas do novo ciclo de substituição de importações consiste no fato de ter sido implementado a partir da iniciativa das tecnocracias civil e militar. Foi levado a cabo pelo braço das estatais; em aliança com as oligarquias regionais, parte das quais expostas pela primeira vez a padrões de produção capitalistas; com o apóio do sistema financeiro, privado e estatal, principal repassador dos recursos externos e dos fundos públicos; e com base na articulação cada vez mais íntima entre os setores relevantes do setor público e as grandes empreiteiras. A nova estratégia de desenvolvimento baseou-se, como se sabe na *over-reliance* do estado em relação aos mecanismos de financiamento previamente existentes, em particular, o endividamento externo.

Justifica-se, portanto, qualificar essa mudança parcial nas formas de dirigismo estatal nos termos descritos por Dias e Aguirre, ou seja, de uma transformação "do *Estado empresário em Estado empresário autosuficiente.* Ao induzir a formação de *múltiplos eixos* de desenvolvimento regional, tornava ainda mais complexa a tarefa política em que estavam empenhadas as elites governamentais de então: a de induzir e coordenar também *novas modalidades de parceria e de assentamento social* para o estado brasileiro; *compatíveis com a estratégia econômica do II PND* . Ou seja, novas formas de articulação entre núcleos empresariais daquelas regiões, as tecnocracias dos estados, a da União, e também a burguesia do sudeste, que, participou do processo inicialmente através do sistema de intermediação financeira privado; e que mais tarde, voltaria a ser atraída por vários tipos de incentivos para diversificar regionalmente seus investimentos.

A complexidade dêsse processo está por ser pesquisada com mais sistema, mas já se revela em dois aspectos, que merecem registro. Viria frustrar as expectativas da burguesia do sudeste quanto a seu direito, até então exclusivo, aos esquemas de proteção institucional. Além disso, nem o novo surto de crescimento acelerado que se seguiu (e a conseqüente ampliação de empregos e de oportunidades), nem tampouco a abertura política lograram garantir a adesão dos trabalhadores organizados do sudeste. A partir de então, os governos militares encontrariam crescentes dificuldades em impor os custos de um projeto altamente intensivo em capital aos segmentos mais combativos dos trabalhadores. Os quais, por razões óbvias, não podiam reconhecê-lo como seu.

A multipolaridade recém criada do sistema econômico brasileiro é um entre outros fatores que explicam a estratégia política subjacente ao pacote político de 1977. Através dele e do aprofundamento da sobre-representação, consolidava-se um novo realinhamento de fôrças sociais. Ao mesmo tempo, o projeto de liberalização política representava uma

constrição severa para um ajustamento interno imediato que implicasse a iniciação de reformas potencialmente tão antagonísticas como a fiscal e a administrativa. As tarefas que se haviam imposto a burocracia civil e militar, de comandar um processo tão amplo de redistribuição de recursos reais e de poder, no contexto de abertura política e sob a pressão cerrada dos militares de linha dura já eram bastante conflituosas. Daí o recurso à uma *overdose* dos mecanismos de financiamento que, até então, se haviam revelado funcionais no processo de acumulação de capital: endividamento externo e, mais tarde, a inflação.

3. O Shock externo e a dinâmica política dos ajustamentos

O choque externo de 1982 e a abrupta interrupção das fontes de financiamento externo incidiu, assim, sôbre uma situação inicial carregada de incerteza, em parte criada por decisões anteriores[34]. Além disso, as necessidades de financiamento interno se haviam tornado muito mais altas em virtude de vários fatores: a ampliação dos focos de pressões, por parte dos polos desenvolvimento novos e antigos; o enfraquecimento do regime e a multiplicação de centros de poder rivais em relação ao Executivo federal, graças a eleições de governadores de oposição em 1982; e, finalmente porque nessa etapa, os projetos industriais não haviam maturado e continuavam absorvendo recursos. Por isso, o deficit público, já elevado, passaria a ser financiado internamente, por vias inflacionárias. E, em um momento em que a relação simbiótica entre os empresariados regionais e as tecnocracias federais ou locais se aprofundava sob a égide do aparelho financeiro estatal, também ampliado graças à multiplicação dos bancos estaduais e regionais. Foi nesse contexto também que se consolidou o novo movimento sindical independente, cujas características reforçavam ainda mais a pressão sôbre os recursos públicos -dada a crescente inserção dos seus setores mais combativos nas empresas e bancos estatais; de costas para o Estado e coeso em torno à uma estratégia de confronto com o governo (Tavares de Almeida). Acima de tudo, o processo de liberalização politica e os avanços da democratização, desde as eleições de 1982, para governadores, mas com mais intensidade naquelas de 1986 para prefeitos, passou a se traduzir em intensa reafirmação do principio federativo, e das reivindicações de um movimento municipalista, articulado e agressivo.

Forças centrífugas igualmente poderosas se manifestaram na tendência à proliferação dos partidos. Nesse contexto economicamente restritivo, a crescente resistência do empresariado do Centro-Sul à redistribuição de privilégios garantidos pelo aparato de proteção institucional se tornaria mais eficaz: na medida em que as políticas de ajustamento externo, implementadas pelo Ministro da economia, Delfim Neto, lhes asseguravam maior poder de barganha, pois sua vocação exportadora já estava consolidada.

Essa multipllicação de tendências centrífugas explica, em parte, o enfraquecimento progressivo do Estado e dos primeiros governos civis, entendido como um processo resultante da *multiplicação de centros de poder rivais*[35]. A disputa pela redistribuição de recursos reais e políticos se tornaria mais acirrada e, sobretudo, mais abrangente: envolvendo não só as mudanças no padrão de relações entre Executivo e Legislativo mas sobretudo entre a União, estados e municípios; entre as elites regionais; e em meio à contestação da cultura

política herdada do passado, por parte dos interesses organizados e de amplos setores da oposição[36].

4. Ajustamento Com Democratização: A Dinâmica Política da Paralisia Fiscal e as Transformações do Estado

Tal como ocorreu em outros países da região, a decisão política de "nacionalizar" a dívida externa do setor privado, exerceu um impacto negativo duradouro sôbre a capacidade de poupança do setor público. A partir disso, o Estado continua a ocupar o centro do palco, só que agora como agente decisivo da tendência aceleracionista dos preços.

O mecanismo que determina a transformação do papel do estado é bem conhecido dos economistas e tem a ver com a capacidade decrescente de endividamento interno que apresenta[37]. O sistema financeiro tende a absorver apenas títulos de curta maturidade e a juros crescente. Na ausência de uma mudança drástica nos padrões de financiamento e de gastos do governo, o espaço de manobra da política econômica diminui progressivamente, o que impede a redução definitiva do hiato entre necessidades de financiamento e a disponibilidade de recursos. Daí o recurso ao imposto inflacionário. A tendência resultante é de que são necessárias taxas de inflação cada vez mais altas para fechar aquele hiato (Tabela 3). Nessas condições, um dos poucos instrumentos de política econômica disponíveis para atrair poupança privada e rolar a dívida interna -a elevação das taxas de juros - surtia efeitos que, além de temporários, eram contraproducentes. Assim, a rolagem da dívida, induzia à produção de moeda remunerada em bases quase diárias, por força da amplitude e generalidade que alcançou no Brasil a indexação: isso significa também que os títulos públicos tinham um efeito expansivo sôbre a demanda. Ao mesmo tempo, a rolagem da dívida pública a juros crescentes, incide diretamente sôbre a magnitude do deficit -e sôbre a credibilidade de que dispõe o governo para viabilizar a rodada seguinte.

A dimensão *política* dessa mudança radical das funções tradicionais do estado é especialmente notável no caso brasileiro: uma *crise de legitimação,* afetando o padrão histórico de relações entre estado e sociedade; e, ao mesmo tempo, envolvendo um processo de verdadeira reconversão das expectativas, que se revelaria mais demorado do que em outros países. A democratização incidiu diretamente sôbre esse cenário porque reativou o impulso descentralizador que iria culminar em crescente autonomia financeira e política dos estados e municípios. Os bancos estudais e/ou regionais passaram a ser acionados, regularmente, para intermediar o processo de lançamento de títulos públicos emitidos pelos respectivos tesouros estaduais, o que redunda na proliferação e na fragmentação da capacidade de gerar moeda remunerada. A dificuldade crescente do governo central de exercer algum tipo de disciplina fiscal e de impor certa ordem monetária àqueles atores políticos será objeto do próximo capitulo. Importa registrar aqui a natureza política dos dilemas recorrentes enfrentados pelo Executivo Federal ao longo da segunda metade dos anos de 1980: adotar uma atitude permissiva, a custas de sofrer maior sangria dos recursos da União, o que por sua vez reforça as pressões hiper-inflacionárias; disciplinadora, o que significa a erosão das bases parlamentares assim como do apoio dos governadores regionais.

A dinâmica perversa resultante dêsse padrão de relações entre as três instâncias governamentais pode ser representada em termos de uma rebelião fiscal. A cada tentativa de ajustamento fiscal de emergência, o Governo Central tende a convocar os contribuintes habituais cujas rendas pode controlar. Isto, por sua vez, redunda em taxas crescentes de evasão fiscal e, sobretudo, em um comportamento contraditório por parte dos contribuintes e de seus representantes no Congresso: a hostilidade contra aumentos de impostos; e, ao mesmo tempo, a exigência de austeridade canalizada exclusivamente para o Governo Central. A recessão induzida pelas políticas do governo Collor e, sobretudo, o desvendamento de redes de corrupção nos órgãos do Executivo agravou ainda mais essa tendência.

Em suma, a forma que assumiu no Brasil o processo de descentralização política - que é parte constitutiva da democratizaçào- responde, em parte, pelas dificuldades de fechar a hiato fiscal. Outras restrições jurídico-legais reforçaram essa tendência. Elas decorrem das modalidades de afirmação do princípio federativo durante o processo constitucional de 1986-87; seu impacto sobre o processo orçamentário nos últimos anos será tratado no próximo capítulo. Basta aqui registrar o fato de que Constituição de 1988 instituiu uma reforma fiscal profunda, mas inconsistente: as novas regras do jôgo garantiram a transferência progressiva de receitas federais aos Estados e Municípios, sem contrapartida em termos das obrigações correspondentes ao financiamento dos gastos sociais (Serra, 1989). As implicações políticas dessa constrição legal são sérias, no sentido de inibir soluções acordadas. Em primeiro lugar, convertem em matéria de revisão constitucional boa parte das iniciativas disponíveis ao Executivo Federal para proceder à redistribuição dos encargos sociais às demais instáncias governamentais; o que exige aprovação de três quintos (3/5) do Congresso. Em segundo lugar, cristaliza a tendência a um *conflito distributivo permanente* entre a equipe econômica da União e os secretários estaduais e municipais de finanças[38].

É essa modalidade de conflito distributivo que responde, em grande parte, pelo enfraquecimento progressivo dos governos civis no Brasil pós-autoritário e pela intratabilidade da crise fiscal. Para melhor compreensão da dinâmica política subjacente a esse tipo de impasse há que analisar as condições indispensáveis para a formação de uma estratégia acordada de reforma fiscal regime fiscal. A capacidade do governo para articular uma coalizão governamental estável de apoio a esse tipo de iniciativa depende da compatibilização de dois requisitos: a montagem de um eixo parlamentar; e simultaneamente, de um eixo federativo, que integre às arenas decisórias não apenas as representações estaduais no Congresso como também os interesses dos governadores. Tanto o processo de crescente de autonomia política e financeira dos estados e Municípios, quanto a ampliação dos poderes do Congresso frente ao o Executivo são conquistas democráticas e ao mesmo tempo fatores de enfraquecimento do poder central. A aquiescência política por parte dessas instâncias governamentais e dos parlamentares é indispensável para redistribuir o ônus do ajustamento em um marco democrático, sem o qual é impossível a reversão da rota explosiva. A questão política central passa a ser, portanto, como induzir as elites regionais a adotar práticas de austeridade, em lugar daquelas em que se combinam: a emissão descontrolada de moeda remunerada; a postergação sistemática do pagamento de dívidas para com a União, e para com o Sistema Previdenciário; e uma vocação ao populismo econômico no que se refere aos gastos. Em outros termos, como induzir a formação de uma coalizão

governamental estável a partir de um pacto federativo e parlamentar em torno à uma estratégia de disciplina fiscal e monetária?

Parte da explicação para os problemas de governabilidade descritos remete às distorções do atual sistema de representação. A melhor maneira de introduzir a gravidade dessa questão é, a meu ver, o recurso à análise comparada. O analista da cena brasileira se confronta com uma situação de reconhecida paralisia fiscal, que não chegou a se consumar em crise hiper-inflacionária. Até 1994, essa situação não lhe permitia excluir como possíveis nenhuma das duas saídas polares vividas por outros países latino-americanos, que entraram em rota explosiva a partir de 1982, mas que já saíram dela. Respetivamente: um novo pacto fiscal de caráter preventivo, como no México; ou, ex-post, a partir da *catarse* de uma crise hiper-inflaçionária, como na Argentina ou Bolívia. Em suma, são as duas alternativas conhecidas, capazes de gerar aquiescência política -para proceder ao reordenamento (no primeiro caso) ou à reconstrução (no segundo caso) do Estado.

Pareceria que o Brasil está em uma situação intermediária, o que não é correto. Êsses três casos têm em comum uma característica que os diferencia da situação brasileira. Neles, a seqüência que vai da estabilização à implantação das reformas estruturais, e sobretudo ao ajustamento fiscal teve um pressuposto político, ausente no nosso caso. Ou seja, a capacidade das respectivas lideranças governamentais de gerar novos recursos de poder a partir de um sistema partidário comparativamente estável e consolidado. Aqueles experimentos contaram, portanto, com identidades e práticas partidárias comparativamente bem estruturadas.

Vista dêsse ângulo a experiência brasileira representa um caso de incerteza bem mais radical, em virtude de várias tendências centrífugas. Uma delas tem a ver com o fato de que a montagem de uma coalizão governamental se desenvolve sempre em um quadro partidário que, além de instável, é movediço e fragmentário. Por ser um caso de descaracterização irreversível do sistema de representação dominante no regime democrático anterior essa situação não confirma a hipótese de Torre, segundo a qual cada país teria retomado os respectivos estágios de desenvolvimento institucional, anteriores ao regime autoritário (Torre, 1993).

Uma das características do sistema de representação no Brasil pós-autoritário é justamente a proliferação de partidos, (oscilando entre 25 e 35 ao longo do período em pauta). As dificuldades que isso cria para a formação de um bloco governista estável, é agravada por uma série de fatores adicionais. Primeiro: a permissividade da legislação relevante, que não prevê sanções severas aos parlamentares que dissentem (sistematicamente) de suas lideranças. Na prática, como afirmava o ex-Presidente da Câmara de Deputados, Ibsen Pinheiro, "não há maiorias, pois temos que nos haver com dezessete minorias" . Nenhum partido chegava a obter 25% dos votos na Câmara. Os partidos que em princípio formavam a base parlamentar do governo Collor, somados, alcançavam apenas 33% dos parlamentares. Além disso, o partido majoritário, o PMDB, que dispunha de 21.7%, estava na oposição (Tabela 5). Segundo: a preeminência dos blocos transpartidários sôbre as lealdades partidárias. Esse tipo de clivagen exerce uma força centrífuga sobre o sistema representativo em virtude da legislação partidária extremamente frouxa que não prevê

sanções eficazes contra várias formas de indisciplina e que facilita enormemente a passagem de um partido a outro. É a partir disso que se torna inteligível a ação obstrutora/impulsionadora dos vários segmentos da sociedade, representados no Congresso. Ou seja, a dos blocos que agregam os interesses regionais; dos setores integrados pelos interesses corporativos de sindicatos e de executivos das empresas e dos bancos estatais; do bloco ruralista; das igrejas que resistem à perda de privilégios fiscais; etc.

Outra constrição à mudança do regime fiscal é o princípio constitucional que regula a composição do Parlamento. A representação está longe de ser proporcional. Ela tem por piso um mínimo de 8 deputados por Estado e se mantem proporcional até o número de 46 deputados. A partir daí, é necessário chegar a um múltiplo do número de eleitores para cada deputado adicional. O resultado é uma forte sobre-representação dos Estados menores, mais pobres, menos populosos e mais dependentes de incentivos e transferências da União. Na hipótese de ser proporcional, de um total de 27 estados, pelo menos 20 teriam o número de seus deputados reduzidos -e são precisamente aqueles que hoje detem 50% dos votos na Câmara (Tabela 6). Não é de surpreender, portanto, que o resultado do processo constitucional de 1988 tenha sido a reprodução, em escala ampliada, das distorções consolidadas pelo pacote político imposto pelo governo Geisel em 1977[39].

As implicações para a questão que nos interessa aqui são múltiplas. Em primeiro lugar, os sobre-representados constituem importantes blocos regionais, dotados de enorme poder de veto. Isso torna a redistribuição regional de penalidades e de privilégios que deve acompanhar qualquer mudança no regime fiscal uma questão politicamente muito explosiva, -dadas enormes desigualdades sócio-econômicas existentes entre os estados da federação. Em segundo lugar, os nove Estados sub-representados ultrapassam três milhões de habitantes; e, neles, os interesses organizados tendem a ser mais reivindicativos e a estar melhor representados, também a nível de Congresso. Em terceiro lugar, são os estados cuja população é mais carente e menos vocal; onde as oligarquias regionais ainda se pautam por padrões patrimonialistas de dominação: aqueles que podem exercer seu poder de veto contra uma eventual redistribuição de renda a favor dos menos privilegiados. Em quarto lugar a relação entre União e as outras instâncias governamentais -nos casos dos sobre-representados- é de interdependência recíproca ainda maior que nos demais. Por um lado, há a prática corrente por parte do Governo Central de induzir a formação das coalizões majoritárias "ad hoc", ao sabor de seus interesses imediatistas; e a partir da distribuição de recursos financeiros, concessões de serviços públicos (redes de televisão e radio são poderosas alavancas para conquista de votos no Congresso). Por outro lado, seguindo uma tendência geral, as lideranças políticas pertinentes , munidas de seu poder de barganha no Congresso, tem condicionado seu apóio ao controle de postos na maquina administrativa, nas empresas e nos bancos estatais. Enfim, a fórmula eleitoral que determina a sobre-representação cria as condições para sua auto-perpetuação: são necessários três quintos da Câmara para alterá-la e os que detem a maioria dos votos são os principais interessados em manter essa distorção.

Se acrescentar a essas razões o fato de que a redistribuição de poderes a favor do Congresso implicou na adoção implícita de um modelo parlamentarista que, afinal não se consumou nem no texto constitucional de 1988 nem tampouco quando do Plebiscito de

1992, pode-se afirmar o seguinte: o regime presidencialista no Brasil não tem garantindo a seu titular eleito a autonomia necessária para iniciar as reformas estruturais, sobretudo as que afetam o regime fiscal. A consciência generalizada do enfraquecimento do Executivo em relação aos poderes Legislativo e o Judiciário, consolidado pela Constituição de 1988, reforça ainda mais a operação de uma outra tendência centrífuga: a formação de coalizões parlamentares e federativas está cada vez mais na dependência do uso intensivo de uma moeda de troca -recursos federais e cargos públicos; o que por sua vez reduz ainda mais as chances de uma estratégia acordada de ajustamento fiscal.

Pode-se agora situar melhor a dificuldade que impede a solução de um dos principais impasses distributivos que está na raiz da paralisia fiscal. Ela não se deve à inegável multipolaridade do sistema político e econômico brasileiro; nem tampouco à conseqüente afirmação do princípio federativo por parte dos deputados constituintes de 1988 e, mais tarde dos governos estaduais e municipais. Ao contrário, *é o caráter inacabado e rígido do federalismo brasileiro, combinado à fluidez e à instabilidade do sistema de representação, que produzem aquele resultado*[40]. Os dados mencionados acima sugerem, também, que *ambos fenômenos, juntos,* estão entre os principais fatores que impedem sejam satisfeitas algumas das condições básicas de governabilidade democrática, como se verá em seguida.

As varias tentativas de alterar o sistema de representação desde 1964 até hoje, explicam, em parte ,as características do quadro partidário brasileiro: extrema fragmentação e instabilidade estrutural, manifesta na rápida conversão das dissidências internas em novos partidos e na mobilidade dos parlamentares de uma sigla a outra (Kinzo, 1990). É essa trajetória -de desestruturação reiterada das identidades partidárias, mal começavam a se formar- que pode ser considerada como uma *curse in disguise do ponto de vista das condições de governabilidade.* Ao mesmo tempo, resulta das sucessivas intervenções de um regime autoritário híbrido, (em que baixa institucionalização se converteu em desinstitucionalização) justamente porque comprometido com a manutenção do sistema representativo: uma característica distintiva que, do ponto-de-vista da consolidação do autoritarismo, poderia ser encarado como uma *bless in disguise;* como de fato foi pela oposição.

Sob esse aspecto o Brasil é um caso extremo (e não intermediário) no continente. Nele se exacerba uma característica regional, que está na raiz da ingovernabilidade das jovens democracias latino-americanas em vias de ajustamento estrutural (Malloy, 1993). Ou seja, *o hiato entre, de um lado, a composição política da coalizão eleitoral, que está na origem do processo de legitimação de um governo democrático; e, de outro, a coalizão governamental necessária para ordenar e vialiblizar politicamente as tarefas que tem pela frente -façam ou não parte dos compromissos definidos em sua plataforma eleitoral.* A difícil travessia de um tipo de coalizão ao outro -um dos requisitos básicos de governabilidade democrática- representa um salto no escuro maior no Brasil do que em outros países. Porque ela impõe às lideranças políticas o desempenho de tarefas ainda mais complexas de engenharia institucional no sentido de criar e consolidar um novo sistema de representação. Requer, portanto, qualidades adicionais de suas elites políticas e governamentais para empreender a tarefa de mobilizar novos recursos de poder (statecraft) a partir de um sistema institucional instável. Em outros têrmos: a instabilidade intrínseca

do sistema partidário brasileiro -e a das regras do jôgo eleitoral- impedem utilizá-lo como âncora mìnimamente segura na montagem simultânea de um eixo parlamentar, e de um eixo federativo. Justifica-se dizer, portanto, parafraseando a Linz: que se trata, hoje, uma *situação democrática* mais do que de um regime democrático.

Uma segunda condição de governabilidade democrática consiste na tarefa de preencher um outro requisito institucional que está associado ao anterior, também explorado por Malloy: a capacidade dos governos eleitos de exercer contrôle sôbre os órgãos e instituições que integram o aparelho de estado. Os sucessivos governos civis no Brasil (também) parecem não dispor da autoridade e credibilidade necessárias *para instituir princípios suficientemente gerais para alocação de verbas, de cargos públicos*; e, tampouco, para proceder à redistribuição de penalidades e de privilégios exigida por quaisquer mudanças efetivas no regime fiscal e no sistema administrativo. O mesmo vale para o regime monetário, como se verá. Ora, a questão central seria: como gerar aquiescência política para o exercício desse tipo de autoridade? A resposta remete, em parte, à primeira condição de governabilidade, dado que o sistema de representação existente não cumpre suas funções típicas como nas democracias institucionalizadas: agregar interesses, estabelecer os canais pelos quais as demandas relevantes se exprimam nas arenas decisórias e se convertam em políticas públicas.

Nas circunstâncias de emergência econômica, e, sobretudo nos países de rota explosiva emerge uma terceiro requisito de governabilidade democrática que caberia acrescentar àquelas enumeradas por Malloy. E cuja relevância o caso do Brasil ilustra bem. A reversão das condições que estão na raiz dessa trajetória perversa, em um marco democrático, supõe também que se equipe os órgãos relevantes do Estado com condições específicas de capacitação -técnicas, administrativas e jurídicas para levar a cabo com sucesso tanto a proposição quanto o contrôle das regras que constituem o novo marco regulatório das reformas fiscal e administrativa. No caso brasileiro, trata-se de: ampliar a base dos contribuintes; contrarrestar a intensidade de evasão fiscal; reverter os recursos impetrados por via do Judiciário e através dos quais tanto o setor privado quanto os governos estaduais e municipais protelam (por 60 meses) a transferência à União de impostos que arrecadam junto a os contribuintes[41]. O que tem ocorrido é exatamente o contrário. Um dos aspectos mais significativos da paralisia fiscal no Brasil pós -autoritário foi, por um lado, o desaparelhamento crescente dos órgãos onde se concentravam aquelas capacidades, como por exemplo a Receita Federal[42]. Nesse âmbito institucional vários fatores concorreram para o esvaziamento progressivo das capacidades do Estado brasileiro: a pulverização dos recursos técnicos e organizatórios relevantes; a crescente escassez de recursos tecnológicos (informatização); redução da autonomia dos quadros técnicos frente não apenas às pressões da política competitiva mas também frente àquelas que derivam de outros órgãos do Executivo Federal.

É inegável que a democratização contribuiu para esse processo de desconcentração das capacidades técnicas do Estado, justamente no momento em que mais se fazia necessária reconcentrá-las[43]. Basta registrar os seguintes fatores: a inexperiência das equipes econômicas recém-alçadas ao poder, quanto ao funcionamento e à esfera de competência das máquinas burocráticas existentes; a ausência de diagnósticos anteriores sobre esses aspectos

da gestão econômica por parte dos técnicos e políticos da oposição. O efeito líquido desse processo é duplo. Primeiro: a redução drástica dos quadros especializados, que, com frequencia abandonam o serviço público, atraídos por melhores oportunidades no setor privado. Segundo: a perpetuação do mecanismo antidemocrático pelo qual a cobrança de impostos incide sempre, e em escala crescente, sôbre um mesmo (pequeno) universo de contribuintes, cujas rendas são controláveis pela Receita Federal. A contrapartida desse processo, é a insubordinação fiscal que permite não só às empresas do setor privado e público mas também aos estados, municípios lançar mão de um estratagema para garantir seu financiamento no longo-prazo; graças à postergação sistemática (até 60 meses) do recolhimento aos cofres públicos federais das contribuições, impostos e taxas que já cobraram a seus empregados ou contribuintes. O que importa registrar aqui é a erosão progressiva da autoridade fiscal (e, como se verá, monetária) -que é a dimensão política das pressões hiper-inflacionárias e o sintoma mais evidente da crise de legitimação do estado.

Sem reverter essa tendência é impossível instaurar novas condições de transparência, "accountability" e racionalidade administrativa na gestão dos gastos públicos. A *erosão das capacidades do estado* nessa área assim como a dificuldade de gerar novas, mais adequadas às tarefas em pauta em um marco democrático, é parte da dinâmica perversa que paralisa o Estado brasileiro: tanto quanto a apropriação crescente de seus órgãos por rent seekers hostis às reformas, como sugerem os neoliberais. *Ambos* fatores respondem pela *dimensão predatória que o Estado brasileiro* -passou a assumir nos últimos anos. Pode-se concluir, portanto, que a década de 1980 assistiu a um outro tipo de transformação econômica e política: a *passagem e a conversão do Estado semi-desenvolvimentista dos anos de 1970, em Estado semi-predatório*[44].

5. Conclusão

Impõem-se duas conclusões relativas ao papel do estado ne economia e na sociedade -nas condições específicas de ajustamento estrutural -com-democratização. A primeira é de ordem geral: as mudanças necessárias para a iniciação de *quaisquer reformas,* incluída a do regime fiscal, pressupõem a reformulação do *marco regulatorio e legal* que as preside; ou então a criação de um novo marco, ali onde não existia nenhum (caso das privatizações). A experiência brasileira de liberalização comercial e de privatizações pressupõe um processo *de re-regulamentação -mais do que de desregulamentação,* como sugerem Gerchunoff e Torre para a região como um todo. Essa constatação, independe do regime político. Isso não significa negar, no entanto, que as iniciativas pertinentes adquirem dimensões novas no contexto político de democratização: onde o escopo da política participatória tende a ser mais amplo na definição das novas regras de regulamentação econômica; e, sobretudo, nos novos espaços contratuais mais expostos às pressões da política competitiva, como é o caso do Congresso.

Vista desse ângulo, a experiência brasileira tipifica, de forma exemplar, a dinâmica política desse tipo de ajustamento -jurídico-legal- que tem sido negligenciado até aqui na literatura relevante: aquela que se refere à formação e consolidação do novo marco regulatório indispensável para levar a bom termo as reformas. Essa tarefa, que é técnica e

política, pressupõe um processo de sintonia fina por parte de seus artífices. Isso porque deles se requer uma adaptação permanente das suas diretrizes estratégicas, de caráter econômico e político, a uma série de condições jurídico-institucionais, *que não chegam a constituir parâmetros legais previsíveis.* Em tais circunstâncias, cabe falar em uma modalidade específica de ajustamento, por parte dos decisores brasileiros: às normas gerais definidas na Constituição de 1988; ao processo, bastante conflituoso, de leis destinadas a regulamentá-las; e, mais tarde, aos futuros desdobramentos da revisão constitucional pelo Congresso. A segunda conclusão, relativa ao Brasil, é a de que, nesse caso, falta preencher uma condição necessária para iniciar as reformas estruturais: *um Estado forte enquanto poder público;* capaz de gerar aquiescência política para iniciar e consolidar reformas politicamente onerosas; e equipado com um modicum de recursos técnicos e organizatórios. Os autores que tematizam o paradoxo néo-liberal têm negligenciado esse aspecto: dão como condição precisamente aquilo que passou a ser problema -nos países de rota explosiva que estão em processo de democratização na América Latina.

A dinâmica política da paralisa fiscal descrita acima revela também a ocorrência de uma mutação das relações entre Estado e sociedade de mercado, que embora típica a um conjunto de países latino-americanos, assumiu um caráter ainda mais radical no Brasil. Na ausência de uma reestruturação dos seus gastos e de suas formas de financiamento, *o estado continua ocupando o centro do palco,* mas de forma transfigurada em relação à tradição brasileira. Já não mais como agente principal de um processo de desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico, mas como *protagonista de um duplo processo de degenerescência:* aquele caracterizado pela crise fiscal; e, mais recentemente, pela privatização de suas estruturas através de *policy networks* clandestinos que configuram um tipo de articulação com a sociedade típicamente predatório. Por essa razão, a história da década de 1980 no Brasil se confunde, em grande parte, *com dois processos de mudança radical.*

O primeiro, é compartilhado com outros países latino-americanos como a Argentina e a Bolívia. Trata-se da transformação de regime econômico em que implica a passagem de uma inflação crônica mas moderada, para mega inflação, culminando eventualmente em hiperinflação. Trata-se de um tipo de mudança radical que tem sido ignorada pela literatura política comparada sôbre ajustamento. Ao tratar de forma homogênea países que experimentam inflação autores como Przeworski (1991), Haggard e Kaufman (1992) fazem caso omisso das características distintivas, econômicas e sócio políticas, dos regimes inflacionários que emergiram na esteira do choque externo de 1982 e das crises de ajustamento. Cabe a nós, seguir a trilha aberta por economistas como Fanelli, Frenkel, Rozenwürcel (1991), Cardim de Carvalho, que teorizaram sôbre a dimensão econômica desse fenômeno, e procurar ir além de modo a identificar as implicações políticas da *passagem* de um regime inflacionário a outro, a partir não só das alterações no comportamento e nas expectativas dos atores pertinentes mas também *nas formas de interação entre estado e sociedade.*

Em primeira aproximação, seria possível buscar as evidências dêsse tipo de passagem no processo de transformação das normas que regulam as relações contratuais entre agentes econômicos, em condições de extrema incerteza (Cardim de Carvalho). Em lugar de normas e critérios gerais (ainda que mutáveis) que regulavam anteriormente a instituição da correção

monetária -fixadas por uma autoridade monetária central, capaz de gerar aquiescência com certo grau de probabilidade-, passa-se à sua substituição por regras definidas ao sabor de negociações particulares ou quase. Nessas circunstâncias, tendem a prevalecer formas de indexação, abertas ou disfarçadas, estabelecidas caso a caso pelas partes contratantes -desde que tenham poder para tanto. Para os propósitos dêsse capítulo, cabe extrair daí uma implicação algo paradoxal. Passamos de uma economia e sociedade *reguladas* através de normas *oficiais e* razoavelmente *gerais* de indexação, (ainda que nunca tenham sido homogêneas nem quanto ao critério de correção nem quanto à freqüência) à seu oposto. *Ou seja, transitamos para uma situação na qual os agentes socio-económicos tomam em suas próprias mãos a tarefa de ajustar suas receitas de acordo com a taxa esperada -e cada vez mais subjetiva- de aumento de preços. O resultado objetivo é a ampliação da esfera negociada da economia, vis a vis à esfera do mercado tanto quanto à esfera regulada.* Em outros termos: instala-se graças à efetiva retração do Estado, por falência dêste; e refaz-se, caso a caso a partir de um suposto comportamental do tipo "do it yourself" -que é antítetico à estruturação de uma *ordem* social- e de uma *comunidade política* -que são o substrato necessário à construção institucional.

Uma segunda mudança radical associada à paralisia fiscal é uma característica distintiva da experiência brasileira. Tem a ver com a descontinuidade abrupta e radical entre *diferentes padrões de relação entre estado e sociedade.* Desde aquele historicamente consolidado no após guerra, quando o Estado exerceu a função de principal agente do processo de crescimento transformador; a uma situação de degenerescência, passividade, e balcanização de suas estrutura; mas depois de um período de hiper-ativismo econômico e político[45].

D. Governabilidade, Ordem Monetária e Ordem Legal

1. O problema em perspectiva

A explicação para a capacidade diferencial do Brasil para compatibilizar os processos de transformação econômica e de democratização não se esgota na análise das condições de governabilidade associadas ao contexto político-institucional pós-autoritário. As condições de governabilidade -nas circunstâncias excepcionais de que se trata aqui- pode ser abordada em têrmos do conjunto de restrições e/ou incentivos instituídos pelo marco jurídico-legal à solução definitiva do hiato fiscal e à um modicum de disciplina monetária. Há boas razões teóricas e empíricas para adotar essa perspectiva.

O arcabouço legal fixa os parâmetros -e os limites- dentro dos quais é possível explorar duas ordens de questões. Qual o raio de manobra efetivo de que dispõem as lideranças políticas para exercer suas eventuais qualidades de *statecraft:* isto é, para desenvolver a capacidade de gerar novos recursos de poder "a partir de instituições dadas"; e, de modo a dar conta das tarefas que tem pela frente? Qual o grau de adequação existente

-e de consistência- entre as iniciativas políticas em que implicam os processos de ajustamento estrutural com democratização por um lado e, por outro, o arcabouço legal vigente?

Uma das marcas registradas da década de 1990 é justamente o fato de que em vários países da região parece estar se abrindo um novo ciclo político. As reformas partidária e eleitoral passam a ser itens de uma tarefa mais abrangente (e ainda mais espinhosa) de afrontar uma reforma constitucional. Ela integra a agenda das elites políticas e governamentais para os anos de 1990 na Bolívia, como no Peru, na Argentina e, no Brasil, o prazo para iniciar uma revisão da Constituição nos termos previstos pelos constituintes em 1988 terminou em outubro de 1993. A constatação desse denominador comum não deve obscurecer, é claro, uma diferença fundamental *no ponto de partida*. Pois as opções por uma ou outra forma de coordenação do processo constitucional -à maneira de um Fujimori ou de um Menem, de um Itamar Franco (ou de um Fernando Henrique Cardoso), ou de um Sánchez Lozada- são tão relevantes para os destinos da democracia quanto as novas regras do jogo.

Há uma outra razão, ainda, para adotar a perspectiva proposta acima. Um dos desdobramentos mais importantes das políticas de reforma macroeconômica levadas a cabo nos países periféricos é o efeito *de feed-back* que estão exercendo sobre os mapas conceituais dominantes entre os quadros técnicos das agências financeiras multilaterais. A noção de governabilidade passou a ser um problema de desenvolvimento; as condições sócio-políticas sobre as quais se assenta o arcabouço jurídico-legal do tipo de estado que tais agências vinham preconizando: são questões que passaram a integrar a análise das reformas econômicas orientadas para o mercado, por fôrça das experiências frustrantes, sobretudo a dos países pós-comunistas (Bruszt e Stark). A governabilidade passou a ser um problema em termos ainda mais específicos. Primeiro, trata-se de uma acepção típica do liberalismo político no sentido de remeter a questões tais como as condições de exercício de autoridade por parte das elites governamentais assim como de legitimidade: teria a ver com a falta de equilíbrio de poderes; e, de modo especial com ausência de *accountability* dos membros do governo, com o controle da informação e com a incapacidade de fazer valer o império da lei[46]. Sob esse aspecto, a ênfase nas dimensões de governabilidade que afetam diretamente o desempenho econômico e que de fato representam conquistas democráticas *-responsabilização, transparência e previsibilidade (entendida como a prevalência da lei)-* aparecem como metas políticas a serem alcançadas pelos países em desenvolvimento. Têm a ver com a ausência ou insuficiência dos procedimentos operacionais padronizados e outros instrumentos das burocracias racionais-legais. Segundo, é ingrediente novo, que introduz um corretivo nos diagnósticos voluntaristas (e economicistas) da década de 1980, que prevaleceram entre os técnicos daquelas instituições. Ou seja: aquelas deficiências são explicadas em termos da falta de *enraizamento* das instituições que integram o estado racional-legal em uma "cultura local", condição necessária para capacitar tais instituições a exercer sua função esperada -que é servir de suporte à ação efetiva do estado[47]. Isso abre, espaço justamente para a questão das relações concretas entre estado e sociedade, na medida em que a questão de fundo passa a ser a do enraizamento -problemático- do arcabouço legal no sistema de valores e nas formas de interação política vigentes na sociedade[48].

Essa questão, além de ser familiar para os decisores latino-americanos, têm se apresentado entre nós sob a forma de dilemas. As mudanças institucionais, (que não as de origem revolucionária) tem um *timing próprio* de formação e de aperfeiçoamento é "extraordinàriamente incrementalista" (North, 1993). Deriva daí o seguinte dilema: o *timing* da construção institucional é bem mais lento do que aquele imposto pela necessidade econômica, sobretudo em condições de rota explosiva. Daí a tensão, que é *constitutiva* dessas situações (Torre, 1986; Sola, 1982 e 1995). Entre a lógica da estabilização de preços e do processo de iniciação das reformas, que é *concentradora de poder;* e a lógica da construção democrática, que é descentralizadora, podendo ser *centrífuga:* quando prevalece a tendência a multiplicar os centros de poder e a torná-los rivais na disputa por recursos financeiros decrescentes e pela redistribuição de novos recursos políticos.

Nesse contexto, três tipos de questões adquirem relevância. A primeira é: quem coordena? E como o faz? O que nos remete, de novo, à questão da qualidade das lideranças políticas e das instituições disponíveis com que podem contar para instaurar um jogo minimamente cooperativo. Cabe preguntar, em segundo lugar: que condições o marco legal propicia para a compatibilização das duas lógicas com que se enfrentam as lideranças democráticas , da região -aquela imposta pela reversão da rota explosiva e a da consolidação democrática? Finalmente, em que medida o desempenho econômico depende da incorporação ao arcabouço legal de valores que, embora de origem liberal, vêm ganhando o estatuto de valores universais *desejáveis,* como *accountability,* transparência e previsibilidade? Essa última questão,eminentemente empírica, suscita um problema relacionado às condições que tornam possível a conversão desses sistemas de valores em regras do jogo legais e legítimas. Se esse resultado desejável depende da "cultura local" -cujo potencial de mudança varia quando se trata da formação de demandas entre os cidadãos por maior *accountability* e por ajustamentos pertinentes por parte dos governos- há que observar um outro processo que lhe é correlato[49]. Trata-se da capacidade de *reestruturação dos mapas cognitivos, das formas de interação política, por parte dos que tem mandato político* para proceder às reformas pertinentes; e do *timing* de maturação desse processo. Daí deriva, também, a importância de uma avaliação dos processos de aprendizagem correspondentes; os quais, nas circunstâncias vividas pelos países da região dependem do *modo pelo qual os diferentes atores políticos percebem ou passam a perceber* as formas de interação entre crise econômica, por um lado, e, por outro, os limites ou incentivos jurídico-legais para sua solução[50].

No Brasil, como se sabe, o problema da governabilidade emerge como categoria unificadora entre vários tipos de especialistas, ao mesmo tempo em que ganhava impulso enquanto problema político em circunstâncias bem definidas: no período posconstituinte; e em decorrência das advertências de *todos* os decisores da área econômica, que se sucederam no poder[51]. A idéia subjacente , de que a Constituição de 1988 torna o país ingovernável (Sarney e Mailson da Nóbrega) ou de que a ela "é inflacionária" (Ibrahim Eris) merece análise desapaixonada. Um ponto de partida conveniente é indagar: quais são as constrições legais que impedem a tratabilidade da rota explosiva, quaisquer que sejam os propositores de política econômica?

Em uma perspectiva regional, o Brasil constitui um caso único de transição democrática em que uma reforma constitucional antecede à compleição do processo de ajustamento; e em que as novas regras do jogo têm vigência *antes* de se alcançar um *modicum* de estabilidade monetária. Para fins de análise comparativa, portanto, a questão da *seqüência* x *coexistência* entre a reformulação do arcabouço legal e as reformas necessárias para reverter a crise fiscal do Estado adquire centralidade. No segundo caso, envolve uma redução ainda maior das margens de manobra dos propositores de políticas públicas; da mesma forma as iniciativas necessárias para reverter esse quadro impõem congestionamento ainda maior da agenda governamental . Por isso, cabe considerar um quarto tipo de transição , no caso brasileiro - *de um regime legal a outro; e, portanto, uma outra modalidade de ajustamento. O qual* implica não apenas em uma reestruturação dos cálculos políticos, das expectativas e do comportamento por parte das elites políticas e dos interesses organizados; mas também um *timing* específico para o processo de enraizamento do novo marco legal na sociedade.

Nas páginas que seguem serão tratados dois dos principais mecanismos através dos quais a Constituição de 1988 incide sobre as condições de governabilidade econômica. O primeiro consiste na rigidez progressiva que afeta o Orçamento Geral da União, e, conseqüentemente, a eficácia do processo orçamentário enquanto processo decisório . O segundo tem a ver com padrão de relações entre União e instituições financeiras estaduais, enquanto fator de produção e de reprodução da desordem monetária em escala ampliada

2. A Constituição de 1988 e a Paralisia Fiscal

Uma das constrições à intratabilidade do hiato fiscal no Brasil em bases duradouras é o padrão de alocação dos recursos públicos instituído pela Constituição de 1988 ou por dispositivos legais derivados dela. Essa constrição foi quantificada recentemente em termos da relação entre: o raio de manobra deixado pelos constituintes ao governo da União e a impossibilidade de "estabelecimento de um regime fiscal auto-estabilizante" (Raul Velloso, 1993)[52].

A Constituição de 1988 introduziu três inovações institucionais relevantes no que se refere ao problema em pauta.

1) A primeira consiste na subdivisão do Orçamento Geral da União (OGU) em dois sub-orçamentos: o Orçamento fiscal propriamente dito e o da Seguridade social. Cada um deles passou a depender de distintas fontes de recursos (não financeiros) em função das despesas a que se destinavam. Respetivamente: impostos (IPI e Imposto de Renda principalmente) no caso do Orçamento Fiscal; e, contribuições sociais, inclusive as previdenciárias, no caso da Seguridade Social.

2) A segunda inovação foi uma profunda reforma fiscal que, entre outras coisas, institucionalizou um processo de descentralização gradual dos recursos da União a favor de estados e de municípios. Um dos aspectos mais importantes dessa mudança no regime fiscal foi a instituição de controles mais democráticos que restringiam os poderes do Executivo (até

então quase absolutos) sobre a formação do Orçamento da União. Por essa iniciativa, materializada na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Congresso adquiria prerrogativas inéditas na história do Brasil no que se refere ao exercício do poder de taxar e de alocar recursos -e não só poder de veto como ocorrera na democracia populista[53].

3) Finalmente a nova Carta abriu espaço para a expansão sistemática das receitas destinadas ao Orçamento da Seguridade Social, proporcionalmente àquela canalizável para o Orçamento Fiscal[54]. Em 1992, a receita daquele sub-orçamento já correspondia a 51% do total. Dois mecanismos respondem por esse resultado: a introdução de novos ítens ao longo dos últimos quatro anos, um sub-produto dos dispositivos constitucionais; e o aumento sistemático das contribuições sociais.

Essas mudanças representaram avanços no sentido da descentralização fiscal e dos gastos sociais. Em dois casos, pelo menos, cabe falar em ruptura com padrões institucionais estabelecidos e consolidados pelo regime autoritário. Através da primeira inovação , institucionalizava-se um mínimo de transparência e melhores condições de controle onde antes prevalecia uma das caixas pretas do regime autoritario- e através dela o poder de manipulação por parte dos ministros da área econômica. No segundo caso, acelerava-se a descentralização de recursos tributários, iniciada na gestão do General Geisel: uma iniciativa consistente tanto com o processo de abertura política quanto com a multiplicação de polos regionais de desenvolvimento. Sob esse aspecto preciso, portanto, a ruptura se inicia antes da democratização: o auge da centralização tributária -uma das marcas registradas do período 1969-1975- pode ser avaliado pela pequena parcela do IPI e do IR que era então transferido automaticamente aos Estados e Municípios, de apenas 12%. A inversão dessa tendência tornou-se sistemática em todos os anos que se seguiram ao Governo Medici (1970-734) e está atingindo seu ponto máximo em 1993, quando 54% do IPI e 44% do Imposto de Renda estarão sendo transferidos automaticamente aos governos sub-nacionais[55].

No terceiro caso, a expansão do espaço tributário ocupado pelo Orçamento da Seguridade Social foi reflexo direto da capacidade dos constituintes de converter seu reconhecimento de uma "divida social" em condições mínimas para "passar o país a limpo" também através do aumento dos gastos na área social.

É importante registrar algumas implicações desse processo de mudança. O fato de que o Orçamento da Seguridade Social amplie sistematicamente sua participação no espaço tributário -nas circunstancias em que a participação da receita global do Governo Federal no PIB não subiu na mesma proporção- significa que o outro sub-orçamento (o Fiscal), formado principalmente por receita de impostos vem perdendo importância relativa. Há que observar também que as mudanças descritas legalizaram processos de redistribuição de recursos financeiros e políticos alguns dos quais já estavam em curso. Os constituintes aprofundaram, assim uma propensão reformista também no que se refere às instituições econômicas. Com uma diferença importante, no entanto: as reformas anteriores levadas a cabo no contexto político de transição democrática o foram por iniciativa exclusiva do Executivo. Assim, a separação entre orçamento fiscal e monetário, na gestão de Sarney , por iniciativa do Ministro da Fazenda, Funaro, já havia restringido substantivamente a autonomia e a liberdade de movimentos de que haviam gozado os ministros da área econômica . Além

disso, abria espaço para uma redistribuição de competências entre a autoridade monetária, o Banco Central, e o Tesouro, garantindo maior transparência e condições de controle por parte da opinião pública[56].

Ainda que circunscritos às arenas decisórias do Executivo, estes eram os correlatos institucionais de novos critérios de legitimidade. As razões dessa mudança de sensibilidade, interna às burocracias relevantes, não se restringem à democratização. Os técnicos de carreira nas instituições afetadas, antes habituados a pensar os problemas brasileiros na perspectiva do crescimento acelerado, passavam por uma experiência de verdadeira conversão intelectual. O choque de 1982 assim como as pressões das agencias financeiras internacionais foram ,sob esse aspecto, saudáveis: porque obrigaram a introduzir novos critérios de *accountability;* atenção ao item "custos", com freqüência ignorados tanto na administração direta quanto indireta; além de reverter a extrema condescendência com que o problema da evasão fiscal por parte do setor privado fora tratado durante o regime autoritário, uma tolerância determinada pela decisão de induzir as ondas de investimento requeridas pelos projetos prioritários, a qualquer custo.

A composição do Orçamento fiscal, como já foi mencionado, foi alterada de forma assimétrica, porque à redistribuição de recursos e de poder a favor dos Estados e Municípios não correspondeu aumento de obrigações. O que interessa aqui é o papel do novo marco legal enquanto fator não apenas de erosão mas sobretudo de *"engessamento"* dos recursos já depauperados da União. Desse ângulo, o principal componente foi o aumento da participação de dois tipos de despesas. Respetivamente, as despesas *vinculadas* , e aquelas que, embora não vinculadas, revelaram ser de *difícil compressão* no contexto político de democratização com ajustamento.

As despesas vinculadas incluem: as transferências constitucionais para Estados e Municípios; a constituição de fundos de investimento em bancos de desenvolvimento regional; a destinação de um percentual fixo da receita de impostos (depois de descontadas as transferências a Estados e Municípios) "à manutenção e desenvolvimento do ensino." Em outras palavras, além das transferências automáticas aos sub-governos, o Governo Federal ficou obrigado a arcar com dois tipos de obrigações adicionais. Primeiro: constituir fundos de financiamento voltados para atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de bancos regionais de desenvolvimento, em parcela equivalente a 3% do IPI. Segundo: aumentar o percentual de receita de impostos, (exclusive transferências automáticas) destinado à área de educação, ou seja, "à manutenção e desenvolvimento do ensino". Esse percentual que até 1988 era de 13%, foi aumentado para 18%.

Em conjunto, a participação da receita vinculada na receita total do Orçamento Fiscal passou de 27.1% em 1987 para 46% em 1993. As despesas do Orçamento da Seguridade Social são também vinculadas porque devem ser aplicadas em itens legalmente definidos como "seguridade social"[57].

A segunda modalidade de rigidez nas despesas da União compreende sobretudo o item "gastos com pessoal", a maioria dos quais de difícil compressão. Por várias razões.

Uma primeira é que já ocorreu uma achatamento salarial significativo nos anos 1990-1993, paralelamente à política recessiva do governo Collor. A segunda tem a ver com a própria natureza dos interesses afetados, que torna inviável uma contenção dos gastos relevantes. Respetivamente: a) inativos e pensionistas da União; (31.4% da folha de julho de 1991); b) responsabilidades da União em Estados e Municípios e no Distrito Federal (11.2%); c) pessoal ativo militar (11.6%); d) Poderes Judiciário e Legislativo (10.4%)[58]. Poder-se-ia argumentar que as constrições referidas são políticas mais do que legais. A Constituição de 1988, entretanto, contribuiu diretamente para a imobilização do Governo Federal por força das seguintes obrigações:

- introduziu novos encargos, notadamente a gratificação de férias (1/3 do salário mensal);

- isonomia salarial entre classes de servidores, a partir do segundo semestre de 1992;

- estabilidade no emprego para "celetistas" (contratados por lei específica) com um mínimo de cinco anos de exercício, a contar da data da promulgação;

- inclusão de todos os funcionários com emprego efetivo no Regime Jurídico Único, (celetistas ou não), o que elevou o número de funcionários com direito a aposentadoria integral.

Enquanto proporção do PIB, estima-se que o item "despesas com pessoal " representa mais de 4.4% em 1993. O dado importante a reter é a participação desse item -70%- na receita *líquida* da União (Tabela 7)[59].

A rigidez orçamentária pode ser avaliada em termos da diferença que resta entre *a receita (*não financeira) e as *despesas vinculadas,* (como transferências, fundos constitucionais, educação e parcela do IPMF prevista para habitação). Sobra apenas 4.4% do PIB, cálculo que leva em conta a vigência do IPMF (imposto sôbre cheques emitidos) a partir de julho de 1993 (que se revelou otimista pois esse novo imposto só passou a valer a partir de dezembro) e as expectativas de um aumento da arrecadação , que de fato , se revelou inédito nos últimos 15 anos (Tabela 7). Segundo Raul Velloso, "se toda a despesa de pessoal tivesse de ser paga com os recursos do Orçamento Fiscal, não sobrariam recursos sequer para a cobertura dos "Outros Custeios e Capital dos ministérios desprotegidos por vinculações[60]. É importante reter que essa diferença mede a magreza dos recursos disponíveis para financiar despesas correspondentes ao item que abrange não apenas os gastos dos ministérios referidos acima, mas também a *cobertura do serviço da dívida pública.*

O problema fiscal do Governo Federal pode, portanto, ser resumido da seguinte forma. A separação em dois sub-orçamentos; o aumento progressivo da participação relativa da Seguridade Social e do peso das receitas vinculadas no total 1988 a 1993; a dificuldade de comprimir despesas com pessoal: implicam que quaisquer novos programas, assim como

o serviço da dívida deverão ser cobertos pelo resíduo que sobra do Orçamento Fiscal. Por sua vez é esta, precisamente, a parcela declinante no que se refere às receitas.

A partir de 1992 e especialmente para o exercício de 1993 acumularam-se pressões adicionais que direta ou indiretamente derivam de dispositivos constitucionais e que justificam falar em exaustão não apenas dos recursos livres, mas também dos mecanismos através dos quais o problema havia sido contornado nos últimos anos. Velloso identifica quatro tipos de pressões. Em primeiro lugar, no exercício de 1993, esgota-se a possibilidade de recorrer a um dos mecanismos pelos quais tem sido possível evitar a paralisia das areas "desprotegidas". por vinculações: porque, até aqui, uma parcela significativa das despesas de pessoal foi financiada através de recursos do Orçamento da Seguridade Social ou da receita vinculada à area de educação As despesas com *Inativos e Pensionistas da União*, é um bom exemplo. O valor desse ítem em 1993 foi estimado em algo próximo a 1.5% do PIB. A reação dos setores que resistem ao uso dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, para financiar os pensionistas e inativos da União, alegando que "esse tipo de despesa não se enquadra no conceito de seguridade social , por ser benefício restrito a pequeno grupo da sociedade" está na origem de um dispositivo legal introduzido em 1991. A partir de 1993 aquele ítem passará a ser coberto, em escala crescente até 1995, *através de recursos do Orçamento Fiscal,* conforme determina a lei de custeios da Previdência Social (Lei n.8212/91, art.17). Esse dispositivo determina que os Encargos Previdenciários dos pensionistas e inativos *da União* só poderão ser financiados por recursos da Seguridade Social em escala *decrescente*, assim definida: 45% do total em 1993; 30% em 1994; 10% em 1995. Em suma, novas pressões sobre o Orçamento Fiscal a partir do exercício de 1993.

Em segundo lugar, conforme *emenda constitucional* aprovada pelo Congresso (n.3 de 1993), consagra-se o princípio segundo o qual cabe exclusivamente à União a responsabilidade pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais. Para isso o Governo Federal deverá contar apenas com *recursos próprios* e com *as contribuições* dos servidores relevantes. As pressões que deverão incidir sobre o Orçamento Fiscal podem ser avaliadas em função da insuficiência das contribuições sociais dos servidores: estas garantiram, no ano passado, uma arrecadação equivalente a 0.07% do PIB contra uma despesa equivalente a 1.5% do PIB.

Em terceiro lugar, o artigo 18 da Lei n. 82112 /91 restringe ainda mais o uso do Orçamento da Seguridade Social. Ela determina que, a partir de 1992, as fontes de receita básicas tais como Contribuição Previdenciária, Finsocial e Contribuição Sobre os Lucros das Pessoas Jurídicas (CSLP) só podem custear as despesas com pessoal e administração geral de um menor número de. Uma dos implicações dessa restrição é que as *despesas análogas dos demais órgãos sob o Orçamento da Seguridade Social* (notadamente dos Ministérios de Previdência e Saúde), passaram a ser cobertas com recursos "ordinários", ou seja, impostos, depois de deduzidas as vinculações.

Finalmente, a partir de 1994 deverão ser adotados novos encargos na área de Previdência Social, já previstos na Carta de 1988, os quais deverão implicar em um aumento dramático das despesas, sem previsão de aumento correspondente das receitas e sem eliminação de outros componentes dos gastos públicos. As projeções para 1993 indicam um

crescimento inédito dessas despesas -da ordem de 35% em termos reais. Dado que a Lei de Custeios da Previdência determina que, em caso de insuficiência de recursos, caberá à União financiar aqueles gastos é de se esperar que o Tesouro Nacional -e os ministros da área econômica- estejam sob intensa pressão a partir de 1994[61].

A incidência de todas essas alterações sobre a Receita Livre revela o estágio a que chegou o processo de paralisia fiscal nos últimos anos, em decorrência do padrão de alocação dos recursos públicos direta ou indiretamente relacionado à nova Constituição. A partir de uma proporção inicial de 4.8% do PIB aquele item deverá representar em 1993 apenas 0.4% do PIB -o que significa uma redução de 4.4% desde 1987 a 1993. A iminência de uma paralisia fiscal completa, no entanto, não se esgota aí, por duas razões, ambas relacionadas com as políticas de ajustamento que estão na ordem do dia. Em primeiro lugar, porque a eficácia de uma política anti-inflacionária consistente supõe a geração de um excedente de receitas sobre despesas não financeiras (superavit "primário"). Em segundo lugar, o acordo com os bancos privados, em meados de 1993, impõe remessa de parcela correspondente do serviço da dívida.

3. Conclusão

A análise anterior impõe algumas conclusões ao mesmo tempo que suscita vários problemas. A julgar pelos *resultados*, o processo constitucional em seu conjunto obedeceu a uma lógica e a uma dinâmica política próprias -indiferente às restrições econômico- financeiras impostas pelas emergência econômica e, em particular pela crise fiscal do Estado; e alheia, portanto, às necessidades de mudança do regime fiscal. Por certo, a lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era um indício forte da existência de um modicum de consciência das restrições econômicas por parte de um número significativo de parlamentares. Ela traduzia o compromisso de introduzir controles mais democráticos no que se refere ao Orçamento Geral da União, no sentido de conferir poderes inéditos ao Congresso, e aos governos sub-nacionais, mas sem abdicar da exigência de austeridade financeira. Isso não obstante, do ponto de vista de alocação de recursos públicos parece ter prevalecido dois outros compromissos: com o ressarcimento da divida social e, com a exacerbação do princípio federativo, visível nas decisões que levaram a descentralizar as receitas, mas não a redistribuir os gastos de forma economicamente consistente entre as várias instâncias governamentais.

Na ausência de uma pesquisa sistemática sobre o processo decisório diretamente relevante para a gestão econômica, sobram algumas hipóteses sobre as tendências em confronto nos trabalhos do Congresso Constituinte. A LDO, por iniciativa do deputado José Serra, foi o resultado de uma ação política concertada dos parlamentares economistas de quase todos os partidos, na crença de que atribuir maiores poderes orçamentários ao Congresso implicaria em criar condições para torná-lo mais responsável e prudente nestas questões. Essa expectativa, coerente com a vocação parlamentarista inicial do Congresso, revelou-se ingênua entretanto, a julgar por dois tipos de desdobramentos. Primeiro: a descaracterização progressiva da LDO, através da ampliação do número de seus integrantes e da mudança na composição da Comissão de Orçamento, encarregada de implementá-la;

e a corrupção no processo de alocação de verbas pelos parlamentares relevantes, que foi objeto de uma Comissão de Inquérito do próprio Congresso no começo do governo Itamar Franco.

Os dilemas criados por esse resultado para o futuro -em termos das condições de governabilidade democrática, nas circunstancias de crescente paralisia fiscal- explicam porque a reforma do Estado brasileiro passa hoje por uma reestruturação da Seguridade Social. Está fora do escopo desse trabalho discutir se a solução para os impasses que estão se criando obrigam a integrar esse item na próxima revisão constitucional. Uma tarefa parece-me incontornável, porém: é a rediscussão dos princípios que deverão reger essa modalidade de política social e, sobretudo, seus principais beneficiários[62].

Uma interpretação rigorosa das condições que explicam tais resultados não pode omitir, no entanto, um outro elemento do contexto político e econômico em que se desenvolveu o processo constitucional pertinente. Refiro-me ao estágio em que se encontrava o saber econômico, no país e na região, sobre o processo inflacionário entre os técnicos recém-alçados ao poder. Entre 1987 e 1988, apenas começava a se operar aquilo que dois ou três anos depois emergiu como um novo consenso entre aqueles profissionais: em torno às funções do Deficit Público -e das expectativas a ele associadas- como fator dominante da rota explosiva. No Brasil, como na Argentina pós-autoritária, essa mudança foi a contrapartida intelectual do lento processo de formação de uma cultura governista entre economistas.

Esse processo de conversão intelectual pode ser interpretada como o subproduto de um *mix* de fatores, de ordem política e econômica. Respetivamente: a intratabilidade da alta inflação por choque heterodoxo; o trato direto com as contas do Estado e com o alto grau de privatização de suas estruturas, de modo especial no caso brasileiro; e a experiência da hiperinflação -aberta ou suspensa. Se é assim, não havia porque esperar maior sensibilidade econômica por parte dos políticos profissionais, e, em especial, dos constituintes. Além disso, ha que levar em conta um fato adicional que tornava estes últimos atores particularmente dependentes do saber econômico estabelecido. Os macroeconomistas desempenharam funções muito especiais de intermediação política e ideológica ao longo do processo de transição democrática. Uma das principais foi proceder à conversão das expectativas, dos valores e dos novos critérios de legitimidade políticos emergentes em estratégias de politica econômica[63].

Um segundo conjunto de conclusões e de problemas suscitados pela discussão anterior tem a ver com a natureza e variedade dos conflitos distributivos em torno a recursos fiscais e tributários. Abrangem não só as disputas entre setores privado e público, manifesta nos múltiplos episódios de evasão e de rebelião fiscal, ou a concorrência entre as três instâncias governamentais mas também entre as burocracias controladoras dos sub-orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, e seus respectivos *lobbies* nas arenas decisórias relevantes. Confirmam, de outro ângulo, a tendência entrópica de enfraquecimento do governo da União -e do Estado- concebido como resultado da proliferação de *poderes rivais*.

Finalmente, uma conclusão incontornável diz respeito à relação entre o quadro fiscal descrito acima e o processo de privatizações. Esse tipo de reformas na estrutura da propriedade parece decorrer muito mais da percepção da falência do Estado. Isso explica porque, foram setores das *elites governamentais* -mais familiarizados com o estado das contas públicas e também mais expostos as compromissos em que envolve o poder- os que redefiniram mais rapidamente seus mapas ideológicos.

E. Poder Central e Instituições Financeiras Estaduais

1. Poder e Autoridade Monetária

A capacidade de um Banco Central para estabelecer controles sobre as instituições financeiras do sistema econômico, para fazer valer suas regulamentações -e para gerar aquiescência por parte destas quando penalizáveis por alguma transgressão- são critérios-chave para avaliar as condições de governabilidade em um país moderno. Nesse acepção, é claro, estou privilegiando *uma* das duas principais fontes de poder, registradas por Weber: aquela que deriva de uma *autoridade estabelecida.* Caracteriza-se portanto, por um tipo de capacidade que permite qualificar aquela instituição como uma forma particular de autoridade governamental formal; que na fórmula sintética de Bendix "allocates the right to command and the duty to obey" (1960)[64]. É isso que institui o Banco Central de um país (ou outro órgão com funções similares) *como autoridade monetária.* Por isso também, algumas das atividades principais de um Banco Central moderno, ainda que rotineiras, se tornam inteligíveis a partir do conceito weberiano de dominação, no sentido estrito do termo (Herrschaft)[65]. Nessa condição, exerce um "poder de comando autoritário".

Esse tipo de instituição, além disso, tem *poder* -ou seja, o domínio que exerce sobre as instituições financeiras associadas deriva de outra fonte, também tematizada por Weber: da *constelação de interesses* que se desenvolve em *um mercado* formalmente livre. Um Banco Central está capacitado em maior ou menor grau para ativar, mobilizar ou desestimular os interesses pertinentes porque, (em princípio) dispõe de um recurso de *poder econômico* único: o monopólio do crédito[66]. Nessa capacidade, a eficácia de seu domínio sobre os bancos associados depende muito da percepção e do cálculo por parte dos membros integrantes do sistema financeiro que compõem aquela constelação, mas agora em termos de *self-interest.* Isto pressupõe o exercício, por parte destes, de um raio de manobra e de um tipo de liberdade que está mais próxima de condições institucionais onde é possível *optar* por um jogo cooperativo, por um jogo de soma zero, etc. *Ambos* tipos de ação e de intervenção (definidos aqui em termos típico-ideais) são prerrogativas desse tipo de instituição econômica. Conforme a natureza de seus objetivos: o estabelecimento e/ou manutenção *da ordem monetária* ; ou induzir respostas por parte dos membros associados a partir de um sistema de restrições e de incentivos[67].

Se deslocar o foco da análise de modo a atentar par os estilos de ação e as técnicas de intervenção a que recorrem os Bancos Centrais enquanto autoridades monetárias, o

observador se defronta com enorme variedade. Isso não se explica apenas pela natureza dos problemas econômicos, ou pelo impacto internacional que possam vir a ter. As práticas mais ou menos impositivas, o estilo normativo ou persuasivo, na verdade, dependem também dos padrões de *interação política estabelecidos* e/ou esperados entre: a instituição que exerce esse tipo de autoridade por um lado; e, por outro, aquelas que são o alvo de suas intervenções -*seja na esfera do mercado, seja no âmbito do próprio setor público.* Por isso mesmo, não se pode esperar que a eficácia do Bundesbank ou do Federal Reserve dependa de técnicas de ação similares aos do Banco da Inglaterra, pois atuam em contexto sócio-políticos distintos tanto domésticos quanto internacionais; e, a partir de experiências históricas que são intransferíveis. A rigidez comparativa com que o Banco Central Alemão atua no plano doméstico, como se sabe, deve muito ao trauma da hiperinflação que abalou a República de Weimar. Na raiz da orientação conservadora do Bundesbank, assim como no consenso que se estabeleceu em torno à independência dessa instituição existe a experiência formativa de uma sociedade, além de suas expectativas e situação géo-política contemporâneas. É esse conjunto de fatores que explica a credibilidade e autoridade política daquela instituição econômica.

Apesar da diversidade existente entre as experiências históricas citadas, há um denominador comum aos três tipos de banco central no que se refere às relações entre o sistema político e a sociedade. Trata-se, nesses casos, de poliarquias *onde o governo governa.* E isso se manifesta também na capacidade das instituições credenciadas para manter um *modicum* de ordem monetária; e de absorver os choques internos ou externos que possam ameaçá-la. As relações entre o Banco Central e o subsistema econômico que preside estão institucionalizadas. Aplica-se a elas aquilo que Huntington registra em termos gerais, como sendo o pressuposto *sócio-politico* de instituições "fortes, flexíveis e coerentes" -independentemente do sistema político[68] [69].

Esta incursão sobre a experiência das democracias institucionalizadas permite introduzir melhor, *por contraste*, uma das dimensões político-insitucionais do problema em pauta aqui: a das formas de interação entre o novo regime inflacionário que se instituiu no Brasil desde os anos de 1980, as condições de governabilidade prevalecentes e a *crise do estado enquanto crise de legitimação.* Isso será abordado de um ângulo bem definido: a evolução *efetiva* de um conjunto de *competências de que o estado* brasileiro dispõe ou carece e que são diretamente relevantes para garantir um modicum de ordem monetária. Refiro-me às formas de interação cambiantes entre o Banco Central e as Instituições Financeiras Estaduais (IFEs), em particular os Bancos Públicos Estaduais (BPEs), a partir das mudanças engendradas pelos processos conjugados de ajustamento e de democratização.

Há várias razões para avançar nessa direção. A primeira é a de que a partir dela, poder-se-á circunscrever melhor uma das dimensões vitais da erosão das competências do estado (preexistentes) no Brasil: o esvaziamento da *autoridade monetária* central -em sua relação com instituições financeiras também *públicas,* associadas a governos sub-nacionais[70]. Esta é, a meu ver, uma das dimensões da crise do Estado, que tem sido negligenciada até aqui do ponto de vista da análise política e institucional. Em segundo lugar, porque esse processo ocorre à *revelia das normas legais* que enquadram estas instituições. Tem-se, por isso, uma oportunidade para avaliar o valor e o pêso *efetivos* que

os preceitos legais adquiriram, na prática, quando confrontados com um conflito distributivo de raiz hobbesiana -como é aquele que se articula em torno à questão federativa. Em terceiro lugar, trata-se de uma situação em que não só existe um marco regulatório mas, além disso, parte das regras que o que o integram representam, em termos substantivos, um *incentivo para* ampliar as condições de governabilidade democrática: no sentido de introduzir controles sôbre esse setor do Estado pelos governos de turno.

Sob esse aspecto, a análise que segue cobre um caso quase inverso àquele descrito no ítem anterior, em que Constituição de 1988 gerou constrições sérias à uma solução efetiva e auto-estabilizante para o problema de alocação dos recursos públicos. Agora, interessa detectar os incentivos a serem derivados das normas gerais inscritas no marco regulatorio existente (não necessariamente constitucional); e, evidenciar o eventual espaço de manobra para a recuperação da autoridade monetária[71].

2. O problema: diagnóstico e técnicas de ação governamental

Do número total de instituições financeiras estaduais em funcionamento, 23 são bancos comerciais ou múltiplos, 1 caixa econômica e 7 bancos de desenvolvimento[72]. O problema, macroeconômico que passaram a representar em termos de ordem financeira e monetária, assim como as diretrizes gerais para sua modernização e fortalecimento são conhecidos desde 1984 -como consta de um parecer, datado desse ano, do órgão fiscalizador, o Conselho Monetário Nacional (CMN): "Nos últimos dois anos a quase totalidade dos bancos estaduais -comerciais e de desenvolvimento- vem experimentando um perverso processo de deterioração em sua *performance* econômico- financeira, sensivelmente agravada nos últimos meses. A causa primária, básica, encontra suas raízes na *crítica situação econômica* vivida por seus respectivos controladores, os *Estados*; como seus agentes financeiros, os bancos estaduais viram-se na contingência de financiar deficits incorridos por seus controladores"[73].

Com esse diagnóstico, o CMN instituiu o Programa de Recuperação Financeira (PROREF), e lançava a primeira de uma série de três iniciativas para disciplinar o sistema. Mas esta já era a segunda de "um conjunto de tentativas de modernização e de fortalecimento dos bancos estaduais"[74]. Os problemas associados à "questão dos BPES" continuavam exatamente os mesmos em 1993; assim como a receita para resolvê-los pois, além de "sabida e consabida praticamente não incorpora novos ingredientes" (p.3).

Em termos de uma abordagem político-institucional, pode-se representar o problema da seguinte forma. Teoricamente, o Banco Central detêm o *monopólio* de criar moeda no sentido de emissão primária (high powered money). Isso não obstante, na prática, a tendência recorrente dos BPES de postergar os ajustamentos necessários a seu saneamento -em moldes compatíveis com sua condição de *empresas* financeiras- se reflete em pressões sobre o Banco Central para bancar seus deficits. O resultado efetivo é que isso acaba redundando em nova rodada de emissão primária por parte da autoridade monetária -embora à revelia de seus próprios técnicos. As pressões são de ordem política e se exercem diretamente sobre o Executivo Federal a partir dos executivos estaduais e das respectivas bancadas no Congresso. Através desse mecanismo -que tem sua origem na politização das decisões pertinentes, como

se verá- o que ocorre, de fato, é a *fragmentação regionalizada*, da autoridade monetária. Também nesse caso, o esvaziamento das capacidades inerentes ao estado, pode ser explicada em termos da *multiplicação* de centros de poder rivais. E isso, por sua vez remete à dinâmica política associada ao conflito distributivo subjacente à questão do federalismo.

Pode-se inferir, com efeito, que ao longo dos anos 1980, as dificuldades que os novos governos civis vem encontrando para formar coalizões governamentais relativamente estáveis -e, que pressupõem um eixo federativo e um eixo parlamentar- incide sobre o exercício da autoridade monetária, ainda que por vias tortas. Reconstituindo: na ausência de instituições político-partidárias capazes de coordenar a sustentação dos governos civis de turno, estes passam a depender de coalizões governamentais *ad hoc* e precárias. A tarefa de governar, nesse contexto político instável e movediço, depende de trade-offs imediatistas que, como se verá, desde 1982 redundam em contrarrestar, sistematicamente, a ação disciplinadora das instituições formalmente investidas de autoridade monetária, o Banco Central e o CMN.

Em decorrência, a tendência "estrutural" à rota explosiva, detonada a partir de 1982, adquire o caráter de uma *insubordinação financeira e monetária no interior do próprio setor público:* ela se traduz de forma mais ou menos imediata *na fragmentação do poder de criar moeda.* O fato de que diagnóstico e receita técnicos são conhecidos desde 1984; conjugado a um conjunto de experiências corretivas parcialmente frustradas (como se verá) indicam ser essa uma área onde melhor se evidencia o hiato que se estabeleceu ao longo da década de 1980 entre saber e poder dos técnicos[75].

A escala e a persistência da praxe de postergar ajustamentos por parte dos BPES assim como os progressos obtidos foram dimensionados a partir do mapeamento e da avaliação da consistência da massa patrimonial dessas instituições (Banco Central, 1993). Cabem duas observações quanto aos procedimentos adotados. Primeira: esse diagnóstico se baseia nos balanços fornecidos pelas próprias instituições financeiras estaduais[76]. Segunda, o indicador que mede a solidez ou a fragilidade comparativas dos BPES se baseia no procedimento de saneamento do Patrimônio Líquido. Ou seja: Patrimônio Líquido Saneado mede a diferença entre os ativos líquidos e o conjunto de dívidas e obrigações de uma empresa. Este procedimento, obedece a um critério padrão de fiscalização da saúde financeira de uma instituição e, além disso, pressupõe a adoção de critérios empresariais de eficiência que é, de fato, o padrão que "qualquer pretendente à compra de uma instituição financeira faria"[77]. Em outras palavras: a saúde financeira efetiva de um banco será tanto maior quanto maior o valor positivo de seu Patrimônio Líquido Saneado (PL Saneado), isto é, depois de descontadas as suas dívidas e obrigações de seu Patrimônio líquido (em jargão do Banco Central, Patrimônio Líquido Ajustado, PLA). Se aquela diferença for negativa, isso significa que o banco teria consumido integralmente seu patrimônio, e, estaria pondo em risco e/ou *degradando o capital de terceiros.*

Os valores daquele indicador, em junho de 1991 apontavam para o deperecimento patrimonial do sistema como um todo, da ordem de 3.32 vezes: ou em seu conjunto os BPES não só teriam consumido integralmente seu patrimônio mas estariam degradando o capital de terceiros, em valor equivalente a quase duas vezes e meia o do seu Patrimônio

Líquido Ajustado. A ação corretiva empreendida pelas autoridades monetária, durante o governo Collor, logrou reduzir esse processo de deperecimento patrimonial para 1.64 vezes (Tabela 8).

Se levar em conta o tamanho dos bancos envolvidos -e o grau de concentração da massa patrimonial que alguns poucos detem- a situação descrita acima se torna ainda mais precária (Tabela 9). Pois, com efeito, quanto maior o poder para causar estragos, tanto maior a capacidade de barganha das autoridades estaduais junto ao Governo Federal. Assim, de um conjunto de 24 Bancos comerciais e múltiplos e caixa econômica estaduais, os 10 primeiros classificados por Patrimônio Líquido (PLA) concentravam 87.2% do total da massa patrimonial e do setor, e, um ano mais tarde, pouco menos que isso, 85.12%[78].

Essa característica tem contornos regionais, também. Em 1991, entre os 10 primeiros bancos, cinco eram da região Sudeste, quatro da Região Sul e um do Distrito Federal. No ano seguinte, esse grupo passou a ser integrado por um banco do Nordeste , com a saída de um da Região Sul. Quando avaliada em termos de distribuição regional *de capital*, o grau de concentração torna-se ainda mais evidente. Assim, a participação relativa das duas instituições financeiras do Estado de S.Paulo (Banespa e Nossa Caixa Nosso Banco), em 1992 correspondia a 61.67% do patrimônio líquido das 10 maiores; e a 52.49% do total patrimonial das 24 que estavam em funcionamento[79].

Outra forma de avaliar o desempenho dos PBEs em termos de sua capacidade de ajustamento e das perspectivas do setor consiste em compará-los com os bancos privados, aplicando o mesmo indicador de Patrimônio Líquido Saneado. Conforme mencionado, os primeiros registram um valor negativo, enquanto no caso de 24 bancos privados ter-se-ia apenas uma redução de valor do PLA, da ordem de 11%[80] (Tabela 10).

Essa comparação pode ser objeto de controvérsia. Pois, o conflito entre os técnicos representantes das autoridades monetárias e os representantes dos governos estaduais (técnicos ou políticos) se articula justamente em torno à questão da legitimidade da aplicação dos critérios de eficiência empresarial aos Bancos comerciais e múltiplos estaduais. Em outros termos: até que ponto sua característica distintiva consistiria justamente no cumprimento de "funções sociais" e de fomento? Antes de enfrentar essa questão cabe aprofundar um pouco mais a comparação com os bancos privados; e, posteriormente, com a situação especial dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento. A julgar pelo confronto entre os dados patrimoniais, financeiros e administrativos dos 24 BPEs e de 24 bancos privados, constantes do relatório do Banco Central, pode-se concluir os seguintes pontos.

1) as operações ativas dos bancos estaduais com governos (federal estadual e municipal) correspondem a 73.59% do total de suas operações de crédito, ou seja prevalece o recurso a essa modalidade *-intra- setor público* para o financiamento das necessidades de caixa. A mesma relação para os bancos privados é de 3.53%;

2) as operações de crédito entre os Estados e seus Bancos Estaduais, sozinhas, representam 66.60% do total de operações, o que indica a magnitude da interdependência entre ambos;

3) nos BE's as despesas de pessoal representam 82.5% das despesas administrativas; nos bancos privados 59.2% (Tabela 11)[81].

Outra forma de cercar a questão das funções sociais dos BPES, é atentar para o desempenho dos Bancos de Desenvolvimento estaduais (BD's), que em princípio são bancos de fomento de atividades produtivas a nível regional: os quais têm uma função social e econômica *explícita* no processo de desenvolvimento. Em junho de 1992, três BD's de um total de sete, apresentavam PL saneado negativo, o que significava uma pequena melhora em relação ao período imediatamente anterior. No ano anterior, de fato a situação se revelara crítica: de junho de 1991 a junho de 1992, com efeito, apenas dois deles haviam tido crescimento real do PLA; um deles não alterou seu patrimônio em valores constantes; e quatro dessas instituições apresentaram variação patrimonial negativa[82].

Os progressos registrados de 1991 a 1992 nesse fronte, no entanto, são mais precários do que parece indicar o número de instituições públicas estaduais com PL saneado negativo, que, de fato, decresceu de onze para nove; assim como a recuperação patrimonial global do sistema. Esse resultado tem a ver com dois fatores: um de ordem econômica e outro associado às técnicas de ação governamental utilizadas pelos executivos sub-nacionais para contornar o problema. Primeiro: parte das instituições que tiveram comportamento positivo em 1992 devem isso aos patamares mais altos da taxa da inflação ao longo desse ano. São *beneficiários da aceleração inflacionária como os bancos do setor privado* ; o que significa, também, que se esta for contrarrestada, como é do interesse da população e de qualquer governo no poder, essa iniciativa terá *impacto adverso também* sobre a saúde financeira dessas instituições[83]. Segundo, porque aqueles progressos se apóiam em uma técnica de *mascaramento* da situação real dos bancos pertinentes. Ou seja, o aumento de patrimônio correspondente, deriva de um recurso artificial, meramente contábil: que consiste na realização de um aumento de capital, através da assunção pelo estado acionista controlador das dívidas do respectivo BPE junto a Órgãos Federais (Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Banco Central). Não representam, de fato, entrada de recursos novos, e, por isso, o acréscimo na relação capital social/patrimônio líquido é meramente *nominal.* Nos termos do relatório do Banco Central supra-*mencionado*: "lastreia um prejuízo que fica semi-oculto no ativo demonstrado... mascarando operações ruinosas e *não deixando transparente para a sociedade sua real situação"* (p.7 e8) (O grifo é meu)[84].

Essa prática de "alquimia contábil" é relevante não apenas para dar conta do seu impacto macroeconômico. Tais alegações permitem identificar três aspectos relevantes para meus propósitos analíticos. Em primeiro lugar, revela-se um conflito distributivo aberto e recorrente, de natureza triangular entre os BPEs, e os Governos estaduais, seus controladores, por um lado; e, por outro a autoridade monetária estabelecida. O mascaramento dos prejuízos são uma técnica de contestação dos controles legais, embora não representem um desafio direto que justifique falar em crise de autoridade: trata-se de uma prática reversível através da instituição de mecanismos de *accountability* e de transparência -cuja ausência remete (principalmente) ao legado autoritário[85]. Em segundo lugar, o diagnóstico citado acima obriga a afrontar a questão problemática das funções sociais daquelas instituições. Finalmente, a avaliação dos técnicos do Banco Central suscita, de um outro ângulo, a

questão que viemos perseguindo até aqui: quais as condições efetivas de governabilidade democrática no contexto econômico -instável e movediço- de mega-inflação? Os dois primeiros aspectos serão aprofundados no próximo item, em conexão com o novo marco legal em que se enquadram as BPEs.

3. Politização e o Novo Marco Legal: as Origens e Dinâmica da "Questão dos BPEs"

A "questão BPEs" ilustra bemo hiato temporal que existe entre uma situação de crise e a percepção que tem dela a opinião pública e em particular os interesses afetados quando se apresentam em estado difuso e/ou pouco organizados. É este o caso dos grupos sociais que seriam os principais beneficiários de um processo de saneamento dos BPEs. Assim a ilegalidade da prática corrente desde 1982, pela qual os BPEs costumam financiar os gastos de seus acionistas controladores, os governos estaduais, tornou-se uma informação acessível à sociedade apenas em 1993. Trata-se de uma transgressão que fere não apenas as boas normas de gestão bancária, fato que explicaria que apenas os técnicos da área tomassem conhecimento dela: mas é também ilegal em termos da legislação derivada da Constituição de 1988[86].

Outro exemplo remete à uma "dissociação" nos diagnósticos que alguns setores da elite política e representantes dos interesses organizados tem feito da distribuição entre perdedores e ganhadores da mega-inflação brasileira. A maioria dos bancos do setor público e não apenas os do setor privado é beneficiária, e, em conseqüência, ambos setores do sistema financeiro são parte integrante das coalizões distributivas que bloqueiam -a nivel do Executivo Federal, do Congresso e dos Executivos estaduais- a solução *preventiva* do problema inflacionário. *Ambos* portanto, podem ser caracterizadas como parte privilegiada das *coalizões inflacionárias* no Brasil[87]. O que distingue os dois setores e explica o desempenho muito superior dos bancos privados é sua capacidade diferencial para fazer os ajustamentos microeconômicos que correspondem à sua condição de empresas[88].

Dois fatores explicam a defasagem por um período tão longo entre o diagnóstico técnico da situação dos bancos estaduais e sua conversão em problema de interesse público: a ausência de uma crise hiper-inflacionária aberta; e as formas de inserção do movimento sindical cujos setores mais ativos e adeptos de uma estratégia de conflito, subordinados à CUT, são predominantes nas empresas e bancos públicos. Não cabe aqui explorar em detalhe as circunstâncias que explicam a redução daquele hiato, a partir de 1990, relacionada à perspectiva de uma crise hiper-inflacionária. O que interessa aqui é explorar as relações entre situação das instituições financeiras estaduais por um lado e, por outro, as modalidades de politização das decisões "microeconômicas" que emergiram na esteira do processo de transição democrática.

O processo que levou à deterioração do desempenho dos BPEs tem data e origem bem precisas: os meses que antecederam as eleições de 1982 para governos estaduais; e o choque que marcou a interrupção abruta dos fluxos de poupança externa. Uma das marcas registradas das eleições que deram novo impulso à democratização foi o recurso -à epoca

extremo- ao uso daquelas instituições por parte dos governadores ligados ao partido oficial (ARENA) cujos mandatos chegavam ao fim, com o objetivo precípuo de eleger seus sucessores. O choque externo, por sua vez, viria impor ajustamentos também ao setor financeiro, para os quais os BPes se revelaram incapazes por três tipos de razões, relacionadas entre si. Primeira e mais importante: a prevalência do cálculo eleitoral sobre critérios de gestão microeconômica tornou-se rotineira entre os governadores de turno. Segundo , os quadros de direção, superiores e médios, passaram a ser preenchidos a partir de critérios de lealdade política. Terceiro, ocorreu um processo descontrolado de expansão tanto no que se refere ao número de cargos quanto à proliferação de agências, em resposta à inflação de demandas de tipo clientelístico[89]. A generalização dessas práticas se desenvolvia, portanto, no sentido contrário ao que passava a prevalecer entre os bancos privados, cuja processo de reestruturação adquiriu maior impulso a partir de 1986[90].

A disparidade nas respostas que cada um dos dois subsistemas foi capaz de mobilizar diante de novos desafios tornou-se patente a partir do Plano Cruzado. A drástica redução das taxas de juros e de correção monetária, apresentou "o sistema financeiro ...a uma nova realidade à qual ele não estava habituado e *"onde a variável custos, antes pouco cuidada, passava a dominar a cena"*[91] A crise dos PBEs em 1987 está na origem das iniciativas mencionadas acima, pelas quais o Governo Federal procurou induzir um processo de recuperação desse segmento do sistema financeiro.

Os mecanismos de politização que passaram a predominar na gestão das instituições financeiras estaduais podem ser ilustrados através de dois tipos de evidência. O primeiro refere-se a distorções constatadas nos três bancos que acabaram sendo submetidos a liquidação extrajudicial relativas à expansão e à desprofissionalização de seus quadros. Assim, o Banco da Paraíba (Paraiban) "tinha 11 Departamentos e 22 chefes de Departamento"; "o Banco não operava há anos em crédito rural, mas mantinha uma Diretoria de Crédito Rural, com cerca de 50 funcionários"[92]. Da mesma forma no Banco do Estado de Pernambuco (BEP) "era comum a admissão de funcionários sem concurso público, mediante critério de indicação por políticos ou pessoas influentes, especialmente no interior do Estado, em desacordo com os estatutos sociais". O Banco do Rio Grande do Norte (BANDERN), entre várias dificuldades políticas, apresentava distorções como: "a agência Centro desse banco tinha 17 gerentes, para um total de 155 funcionários". O segundo conjunto de evidências refere-se à extensão e evolução da rede de agências bancárias, que vem levando as instituições financeiras do setor público a uma concorrência predatória. De 1986 até 1992 a rede de agências dos BPEs manteve sua participação estável -de 25%- do total de agências independentemente das flutuações da economia[93] (Tabela 12).

Tanto a politização dos processos de gestão dos BPEs quanto sua estratégia de crescimento, portanto, apontam para a existência de uma tensão recorrente entre três tipos de racionalidade -a legal-burocrática, a microeconômica e aquela associada ao cálculo político de tipo eleitoral. Há, no entanto, outras formas de politização, de ordem "estrutural", que estão na origem dos impasses que impedem a tratabilidade do problema dos BPEs em bases predominantemente legais e econômicas -como ocorre nos países em que a autoridade monetária está politicamente estabelecida e consolidada. Entre nós, ao contrário, observa-se uma tendência à erosão desse tipo de autoridade em paralelo com os processos

conjugados de ajustamento e de democratização: o qual só pode ser entendido plenamente a partir dos conflitos distributivos -cujas raízes arrancam de dois tipos de confronto, *articulados em torno ao marco legal e institucional existente.*

A primeira delas -e a principal- tem sido a contestação por parte dos governos sub-nacionais dos estados, do espaço jurisdicional que caberia ao Governo Federal também na área monetária e financeira. A segunda remete a tentativas de institucionalização da presença sindical na gestão dos BEs, através de comitês com poderes de decisão de última linha; e também nas propostas de reestruturar as arenas decisórias relevantes para o exercício da autoridade monetária no plano federal[94]. Nos dois casos, a contestação se fundamenta, com freqüência, no argumento -aparentemente irretorquível- de que as Instituições Financeiras Estaduais cumprem antes de tudo uma função social; a avaliação de seu desempenho, portanto, não poderia ficar restrito à critérios empresariais. Antes de explorar os conflitos distributivos relevantes, cabe explicitar em que termos os técnicos do Banco Central, invocando preceitos constitucionais e legislação dela derivada define o problema da vocação empresarial x objetivos sociais dos BPEs[95].

Desde 1964, está legalizada a existência de instituições financeiras públicas não federais, (Art.22 da Lei n.4.595/64): desde que, conforme Art.24, "sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas...". A Constituição Federal de 1988 prevê autorização de caráter mais amplo para criação das IFEs, desde que observados os requisitos do Art.192, par.1, regulamentada provisoriamente pela Resolução n.1649. Na medida em que talos requisitos são "capacidade econômica compatível com o empreendimento" por parte do controlador, e "capacidade técnica e reputação ilibada" dos administradores propostos é de se esperar duas coisas: sejam satisfeitos pelo Governo Estadual e seus agentes, "quando do exame que incumbe ao Banco Central".

É importante registrar a versão que dá o Banco Central para a vocação empresarial e social dos BPEs, a qual envolve dois aspectos. O primeiro, é que pela regulamentação em vigor, essas instituições podem ser enquadradas como *um misto:* de banco comercial- que além de ser gestor do caixa estadual, deve estar "empenhado na busca de maximização das receitas e na redução dos custos, por um lado; e, por outro, são também agente de fomento e, portanto de alavancagem da economia, através do exercício da capacidade de "direcionar créditos, praticando taxas privilegiadas para empreendimentos específicos, financiando projetos de mais longo prazo, etc." O segundo, derivado do anterior, é que esta seria a função social reconhecida, pela autoridade monetária como legítima e legal. Contrasta, portanto, com a concepção que fazem dela alguns setores, pois se trata de opor um não às " operações sem retorno" ou ao funcionamento das IFES "travestidas de banco emissor, atribuída a responsabilidade pela liquidez da dívida estadual", porque "esta é categoria não identificável na legislação vigente ou passada e que não encontra guarida em princípios de correta administração bancária ou de sadia gestão econômico financeira empresarial". Ao contrário, é em nome da preservação do interesse social -entendido aqui como interesse público- que o Banco se arvora o direito a impor as disciplinas que cabem[96].

A julgar pelas posições em confronto, portanto, a questão dos objetivos sociais não é semântica. Remete à noções distintas do que sejam as funções sociais na nova ordem

democrática -e que se degladiam também em outros âmbitos. A instituição investida, pelo menos formalmente, de autoridade governamental central invoca o interesse público, o Estado de Direito; e, sobretudo, os riscos envolvidos nas práticas transgressoras e nas técnicas de mascaramento para a economia e para a sociedade. Enquanto os setores contestatários -no caso as elites políticas que defendem os interesses dos governos sub-nacionais- se organizam em coalizões invocando como critérios democráticos por excelência a autonomia decisória e a afirmação do princípio de isonomia no tratamento dado aos estados pelo governo federal[97].

As dimensões da crise entre as instâncias governamentais nesse âmbito assim como seu caráter permanente e estrutural tornam-se mais evidentes quando se leva em conta uma modalidade de politização negligenciada até aqui. Ou seja, o conflito de jurisdições sobre as IFES acabou sendo institucionalizado e "legalizado" através de várias constituições estaduais. Sob esse aspecto, as Constituições de 22 estados (de um total de 27) abriram espaço para uma automatização "à outrance" das instituições financeiras estaduais: pois todas elas contém dispositivos específicos, com o *intuito explícito* de não permitir a sujeição das IFE's à autoridade monetária central (ou seja à Lei n.6024 e ao Decreto Lei n.2.321). Assim, as constituições estaduais pertinentes que emergiram na esteira da Constituição de 1988, buscaram criar uma *legalidade alternativa paralela* à autoridade central ao determinar que os respectivas BPEs "só podem ser extintos ou transformados por ato de um dos poderes constituídos daquela Unidade da Federação".

Isso aponta para dois problemas. Um é a prática, pelas elites políticas dos estados, de recorrer a um marco legal "próprio" pelo qual se visa neutralizar o poder do Banco Central de decretar regimes de liquidação extrajudicial. Essa é uma decorrência do impulso de "constitucionalizar" também o processo de automatização dos estados -que é uma das características distintivas da democratização brasileira. Outro, consiste no fato político criado pela constituintes dos estados envolvidos na prática mencionada acima (e apontado pelos técnicos do Banco Central) apesar de que jurídicamente possa valer o princípio da prevalência da Lei federal sobre a lei estadual[98]. Além disso, trata-se de um conflito cuja solução pressupõe a intervenção regular do judiciário, o que implica em duas outras conseqüências relacionadas entre si. Primeira: passa a envolver um terceiro poder, já que o Congresso tem atuado como a principal caixa de ressonância desse tipo de conflito distributivo. Segunda: um envolvimento em bases que dificultam a rotinização na aplicação das normas legais existentes -pois estas normas estariam reiteiradamente sujeitas a questionamentos, a negociações, com freqüência caso a caso. Isso significa que o estado nao dispõe de comando sôbre recursos políticos suficientes para cumprir uma de suas atribuições: gerar aquiescência necessária para fazer valer um ordenamento legal de forma homogênea por todo o território nacional, se necessário pela via da coerção.

Um segundo tipo de conflito manifesta-se nas tentativas de aumentar a presença sindical nas arenas decisórias relevantes para o exercício da autoridade monetária federal. Ele encontra expressão através do Congresso, sob a forma de projetos de lei. Embora pouco estudado, vale a pena indicar alguns de seus contornos, na medida em que também nesse caso, existe interpretação diversa dos valores democráticos e, sobretudo, do que seja *accountability* e transparência. Um exemplo foi o projeto de lei que "Cria o Cadastro

Nacional dos Inadimplentes dos Bancos Oficiais, estabelece as Comissões dos Ouvidores nos bancos e outras instituições financeiras dos Governos da União e das Unidades da Federação". Aqui, a necessidade de corrigir distorções é traduzida em termos tais que criaria fatalmente conflitos de jurisdições, por duas razões. Ao determinar que a Comissão de Ouvidores seja integrada por funcionários escolhidos pelas entidades sindicais, segundo o parecer do Banco Central, essa lei estaria em conflito com responsabilidades e competências estabelecidas na Lei das Sociedades Anônimas, para os administradores de empresa. E, embora com " o bom propósito de salvaguarda da instituição se utilizaria de um mecanismo que inviabilizaria sua gestão". Outra razão tem a ver com a exigência que a Lei introduziria quanto ao cadastro dos inadimplentes: "ofensa ao principio legal do sigilo bancário". Em resumo, criam-se procedimentos específicos para a gestão das instituições financeiras estaduais pouco compatíveis com os critérios adotados por empresas bem sucedidas. E, sobretudo, outorga-se aos Comitês poderes de decisão de última linha, "equivalendo à institucionalização da presença sindical". Iniciativas da mesma natureza visam institucionalizar a presença sindical também na direção do Banco Central, apesar de já existirem mecanismos que permitem a incorporação dos representantes sindicais ao Conselho ao qual está subordinada essa instituição.

Nesses casos, portanto, está-se diante de um sistema de valores -e de uma concepção de democracia específicos; a partir dos quais, se procura estender as conquistas da política participatória também às burocracias relevantes para a definição da nova ordem monetária[99]. Tais propostas refletem expectativas e critérios de responsabilização, de transparência e, sobretudo de controle das instituições públicas que apontam para uma redefinição mais profunda das regras do jogo e de reforma do estado; e para uma abordagem da questão da governabilidade como secundária. São eminentemente distintos daqueles que estão subjacentes tanto às propostas de normatização e de institucionalização do sistema financeiro público por parte dos técnicos do Banco Central -quanto daqueles que orientam as propostas de ajustamento com democratização por parte de algumas agências multilaterais, a partir da análise dos problemas específicos de governabilidade econômica nos países da região.

4. Conclusão

A análise anterior suscita várias indagações . É possível extender a questão levantada por autores latino-americanos como Weffort, O'Donnell e Torre -qual democracia-? de modo a introduzí-la na discussão dos problemas relacionados à ordem monetária. Se a abordagem weberiana ainda for válida para dar conta das *atividades rotineiras* de um Banco Central nas democracias modernas; se nessa instituição continuam *coexistindo*, na prática, as dimensões de poder e de autoridade -conforme estejam orientadas para o mercado ou para a ordem monetária: então há que reconhecer um componente *formalmente* autoritário (Herrschaft) em todo o esforço bem sucedido de estabilização econômica. Em outros termos, o que confere teor democrático às iniciativas ordenadoras daquela instituição -enquanto poder central- é o reconhecimento pela sociedade de que atua em nome do interesse público[100].

A julgar pelos conflitos distributivos que atravessam a sociedade brasileira é justamente a interpretação do que seja interesse público um dos componentes problemáticos da democratização. Como procurei demonstrar, cada uma das partes oferece uma visão distinta do que sejam, na prática, conquistas democráticas como *accountability,* transparência e previsibilidade. A dificuldade está precisamente no fato de que a *prevalência da lei* -critério que deve estar subjacente a todas elas- pressupõe acordo prévio sobre a bondade desta mesma lei. Estão ausentes, portanto, ou talvez, ainda em vias de formação os alicerces mínimos de uma *comunidade política,* no sentido definido por Huntington: sobre as quais se armam instituições fortes e flexíveis e duradouras como aquelas que visam salvaguardar o ordem monetária. Deste ponto de vista, a meu ver, a compleição da transição democrática continua dependendo, ainda, da formulação e de implementação de uma *estratégia acordada* por parte dos vários setores da sociedade, com vistas a *delegar* autoridade monetária à instituição de que se trate. É evidente que os caminhos para chegar a esse ponto podem ser mais ou menos traumáticos: de novo, remeto o leitor às alternativas registradas no último capítulo -a pedagogia da hiperinflação ou a o compromisso com uma estratégia preventiva, que por sua vez pode ser acordada ou delegada.

A experiência brasileira difere, portanto, dos demais países da região entre outras razões porque *a nova ordem política e econômica adquiriu um caráter explicitamente fundacional*: por força da iniciativa das elites políticas de "passar o país a limpo" através de um novo marco constitucional; cujas diretrizes econômicas, em linhas gerais, obedeceram a uma lógica predominantemente política, dissociada da situação de emergência econômica.

Dessa perspectiva, o problema da governabilidade democrática e sua compatibilização com as reformas econômicas associadas ao processo de ajustamento estrutural pôde ser aqui explorado também em termos de duas outras dimensões políticas, negligenciadas até aqui. Em primeiro lugar, em termos da coerência e/ou *do conflito entre as novas regras constitucionais* , por um lado, e, por outro, *as políticas substantivas* necessárias para resolver dois dos mais prementes desafios da política econômica: a mudança de regime fiscal e a consolidação de uma nova ordem monetária. Esta é uma perspectiva complementar (e não alternativa) àquela introduzida na seção 4; ou seja, pela qual a intratabilidade da crise fiscal do estado brasileiro e da rota explosiva foi relacionada a fatores predominantemente político-institucionais e aos conflitos distributivos subjacentes. Em segundo lugar e, principalmente, a experiência brasileira oferece uma oportunidade para reintroduzir uma questão teórica e que foi tratada de outro ângulo também na seção anterior, ou seja: **qual Estado?** A resposta, a meu ver, obriga o analista a situar-se frente à questão teorizada por O'Donnell (1993): *o da centralidade da dimensão legal enquanto constitutiva do Estado e da ordem política que este é capaz de fazer prevalecer (ou não) -a partir da suas formas de assentamento na sociedade- para a compreensão adequada da natureza específica das democracias emergentes*[101]. Desse ponto de vista, a questão, qual democracia? é inseparável da questão, qual Estado? Vista do ângulo das relações entre estado/sociedade o caráter problemático da Constituição de 1988, reformada ou não a partir de 1995, deriva da forma insuficiente e/ou distorcida pela qual o estado brasileiro que emergiu do autoritarismo e do processo de ajustamento estrutural se assenta na sociedade -no que se refere à constituição de uma nova ordem monetária e à possibilidade de um novo pacto fiscal.

Há, no entanto, certo espaço para progresso no contexto da democratização brasileira. A decisão dos técnicos do Banco Central de tornar acessível ao público o processo de politização subjacente aos fracassos que marcaram suas iniciativas ao longo dos anos de 1980 e inícios de 1990, significa um avanço em direção à maior transparência. Além disso, é mais uma evidência do processo de reconversão dos mapas cognitivos, em curso no Brasil. Pois, com efeito, implica na flexibilização de uma abordagem estritamente tecnocrática do problema -pela qual a política é tratada como obstáculo a soluções técnicamente factíveis e de forma típicamente alheia ao contexto político e social de que se trate: de modo a incorporar um tipo causalidade eminentemente *política,* reconhecendo-a como um "componente iniludível da equação"[102]. É esse tipo de transformação -ideológica-que está na raiz da propostas de re-institucionalização das arenas decisórias pertinentes para a ordem monetária. Reconhece-se a necessidade de ampliação da política participatória, na medida em que se recomenda uma "discussão ampla da questão BPEs" pelos interesses afetados. A partir dela podem emergir inovações institucionais que garantam o difícil equilíbrio entre política participatória, por um lado, e disciplinas fiscal e monetária por outro.

A questão que se coloca, a partir de 1993 é portanto, é a tarefa governamental de compatibilizar esse último objetivo com a necessidade de impor àquele segmento do sistema financeiro as disciplinas em que implica o exercício *do poder e da autoridade de estado enquanto poder público.* Tais disciplinas nos termos dos técnicos do Banco Central, implicariam na prevalência de uma diretriz geral: obtenção de uma "estrutura enxuta, vocação definida, administradores profissionais experientes, comitês para decidir operações, capitalização efetiva, não operar com Estados".

5. À guisa de Proposta

As vicissitudes da experiência brasileira de ajustamento estrutural com democratização obrigam a refletir sobre outros processos de mudança, negligenciados até aqui: isto é, os seus correlatos ideológicos. O ajustamento das expectativas em relação à democracia, às reformas econômicas e, portanto, à natureza da interação entre plano e mercado está exigindo, ao que parece, uma verdadeira reconversão de mapas cognitivos. A história da década de 1980 no Brasil se presta à uma leitura dêsse tipo. Para os propósitos dêsse trabalho interessa apenas chamar a atenção para a forma pela qual sistemas ideológicos *em transformação* foram se reestruturando em resposta, seja à transformação da economia desde os anos 70, conducentes à formação de uma sociedade de massas, mas a partir de um desenvolvimento multi-polar; seja aos ajustamentos exigidos pelo choque externo e pelo processo de democratização. Interessa, enfim, determinar como essas mudanças indicidiram sobre as condições de governabilidade que explicam a paralisia fiscal e a desordem monetária.

Sob êsse aspecto, a experiência brasileira proporciona uma oportunidade única, a Constituição de 1988. Se adotar uma perspectiva dinâmica, o federalismo inconcluso que, como foi mencionado, é uma das principais limitações à formação de um novo pacto fiscal e monetário, aparece como um fenômeno intrínsecamente ambíguo. Assim, do ponto de vista da gestão democrática da economia, a Constituição contém várias inconsistências. Desde um ângulo sócio- político , no entanto, presta-se a outra interpretação. Ela congelou, *in vitro,* um momento-chave de mudança nos mapas cognitivos, no que se refere às relações

desejadas pelos parlamentares entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo, tais mapas adquiriram a rigidez inexorável de um texto constitucional; congelando os parâmetros legais que circunscrevem o processo de redistribuição de recursos reais e políticos entre o Executivo Federal e as demais instâncias governamentais.

Ao reconstituir os diferentes estratos de cultura política subjacentes às decisões da Constituinte Lamounier e Souza, lembram que ela foi entendida, desde sua convocação, como a hora de mudanças profundas: o momento de passar o país a limpo (Lamounier e Souza). Um dos efeitos paradoxais dessa expectativa -"de refundar a Nação"- consistiu no impulso radical que prevaleceu entre os legisladores: de corrigir o passado ("eliminar o entulho autoritário"), sem atender aos problemas suscitados pela necessidade econômica e/ou à uma estratégia legisladora prospectiva de mais longo-prazo. Isso acabou implicando, por *over-reaction*, em uma fixação no passado.

Essa mesma expectativa pode ser explorada de outro ângulo. O federalismo igualitarista, assim como todas as outras formas centrífugas de redistribuição de recursos políticos, apontam para a *dificuldade dos constituintes de assumir a perspectiva do sistema* -tanto macroeconômico quanto macro-político. Não creio que isso se deva apenas ao baixo nivele de compreensão das questões econômicas e políticas envolvidas; embora êsse ingrediente, é claro, estivesse presente. Minha interpretação para o resultado do processo constitucional deriva da seguinte indagação: seria realista esperar dos constituintes uma visão sistêmica?

A dificuldade de coordenação política, seja ela prévia seja simultânea à redação do texto constitucional no Brasil é de raiz hobbesiana -embora se manifestasse sob a forma de acomodação dos interesses em jôgo ou de postergação de soluções definitivas a problemas controversos. Para dar conta dela haveria á que ampliar para o novo espaço contratual criado com a Constituinte de 1987 uma das conclusões a que chega Torre (1993) a partir dos conflitos distributivos mais limitados, ou seja aqueles entre interesses organizados. Também ao longo do processo constitucional no Brasil, e talvez com maior razão ainda, parece ter atuado o mecanismo básico característico dos contextos pos-autoritários, politicamente instáveis e movediços quando expostos às condições de emergência econômica: nesses espaços, *restringem-se, em lugar de ampliarem-se, as oportunidades de jôgo cooperativo.*

Nestas circunstâncias, os conflitos distributivos passam a ter caráter "fundacional": porque o que está em jôgo é *o lugar* dos atores políticos na nova ordem; e, em conseqüência, êsse é o momento de *afirmação* intransigente *das respectivas identidades coletivas*. Se, como registra Torre, os pactos são momentos de *congelamento* das relações

de fôrça e, se a concertação pressupõe um *espaço contratual institucionalizado*, à epoca da Constituinte, os dois pressupostos que presidem as estratégias de cooperação estavam parcialmente ausentes.

Notas

[1] Note-se que isso não contradiz o fato inegável da consolidação dos militares *no poder* à epoca.

[2] Apesar do aumento das reservas ao longo de 1992, em mais de US$9 bilhões, graças ao superavit comercial de US$11 bilhões e à entrada líquida de capitais.

[3] Os exemplos mais importantes de regras deixadas em aberto pelos constituintes de 1988 são: o plebisctio sôbre a forma de governo, parlamentarista ou presidencialista (ou república x monárquia); a possibilidade de revisão constitucional, prevista para 1993, com exigência de maioria absoluta apenas; as reformas eleitoral e partidária.

[4] Por isso mesmo, a crítica à validade universal desse pressuposto ganhou novo impulso justamente na década passada (Torre, 1986, 1993; Malloy, 1993; Malloy e Connagham, 1995) e tem se renovado depois de uma sucessão de novos choques de realidade que as experiências do Leste Europeu e da antiga União Soviética foram imprimindo aos defensores daquela doutrina (Bruszt e Stark). O confronto entre os casos observados e cada uma das teorias disponíveis (discrepantes entre si) sôbre a natureza da interação entre aqueles dois processos, entre mercados e política, ou em termos mais gerais, entre mudança econômica e mudança política revelou-se inconclusivo, porque os resultados não são consistentes a ponto de qualificar cada uma daquelas teorias como sendo de validade universal (Whitehead, Gourevitch). Continua valendo, portanto, a crítica àquele pressuposto descrito por Huntington ainda em 1968, como resultado da extensão -indevida- de uma experiência restrita, isto é a dos Estados Unidos -e conforme o qual "all good things go together".

[5] Esse é, no entanto, um paradoxo suficientemente geral como se verá em próximo item.

[6] A emergência de uma coalizão eleitoral politicamente heterogênea e programaticamente inconsistente em um contexto polarizado era inevitável. Também o Partido dos Trabalhadores (PT) dispunha de uma bancada reduzida, de apenas 3% dos parlamentares. Enfrentaria dificuldades ainda maiores para compor uma coalizão o governamental consistente com sua plataforma eleitoral -baseada em diretrizes políticas gerais mais do que em um efetivo programa de governo. Do ponto de vista político partidário as eleições presidenciais de 1989 representaram, antes de tudo, uma derrota dos partidos até então majoritarios: o Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

[7] Soa hoje como extremamente ingênuo o fato de que o critério de legitimidade tenha sido erigido pelos opositores do regime autoritário em um dos pré-requisitos de bom desempenho econômico no início da década passada.

[8] Nesse ponto, sigo a Barros de Castro, 1985: o superavit comercial que, em princípio, permitiria à economia brasileira crescer e ao mesmo tempo transferir recursos para o exterior sob a forma de serviços e de amortização da dívida externa. Deve-se à maturação dos investimentos da década de 1970, no marco definido pelo II PND e não exclusivamente, como reza o credo neoliberal, com as políticas de curto-prazo recomendadas pelo FMI e parcialmente implementadas pelo governo brasileiro entre 1981-84; é estrutural também quanto às condições que explicam a capacidade da economia de reproduzir excedentes comerciais ao longo desses anos sem maiores traumas.

[9] Este constatação parece ser um dos pontos pacíficos e um motivo de perplexidade entre os economistas latino-americanos. Veja-se Damill, Fanelli, Frenkel, 1992.

[10] Incluem-se entre outros os Tigres Asiáticos, Chile e México.

[11] A contribuição de Francisco de Oliveira constitui exceção pois privilegia as condições que levaram a mudanças significativas no padrão de acumulação, introduzidas *durante o* regime autoritário -o que implica também em mudanças nas relações Estado e sociedade (Oliveira, 1993).

[12] Essa afirmação vale também para o período da democracia populista, onde as arenas decisórias pertinentes permaneceram extremamente confinadas das pressões da política competitiva, como procurei demonstrar em trabalho anterior, com exceção, é claro, dos programas anti-inflacionários em relação aos quais o Congresso exerceu sistematicamente seu poder de veto (Sola, 1982).

[13] E que além de constrições explícitas contêm vários dispositivos que esperam por regulamentação para se converter em leis ordinárias e portanto aplicáveis.

[14] Essa afirmação vale tanto para a esquerda quanto para a direita do espectro político. Para os diagnósticos e expectativas dos economistas e políticos profissionais da oposição na primeira parte da década (Sola, 1991). Para os processos de aprendizagem relevantes e reestruturação dos mapas cognitivos relativos ao papel do estado (Sola 1993b).

[15] Nos termos definidos durante o governo Collor até meados de janeiro de 1993, o BNDES operacionaliza o processo, e seu presidente coordena a Comissão de Desestatização, que de fato dirige o programa e define as regras do jôgo. Esta responde diretamente ao Presidente, que nomeia seus 11 membros -quatro técnicos de alto nível e cinco representantes do setor privado- todos sujeitos a aprovação pelo Congresso. Para os procedimentos, durante o governo Collor, veja-se Werneck, 1992 e Sola, 1993b. Como se sabe, no entanto, o governo Itamar introduziu várias alterações nesse sistema, no sentido de cercear a autonomia do BNDES e da Comissão de Desestatização, chamando a si as decisões, a serem avaliadas caso a caso, e outorgando ao Senado poderes decisórios sôbre o processo de avaliação das empresas relevantes. Com isso, contribuiu para politizar ainda mais uma decisão que tem forte dimensão técnica-econômica e jurídica.

[16] Isso não significa que não existam em seus quadros técnicos de orientação liberalizante. Mas sim que, por razões de várias ordens, os órgãos burocráticos relevantes não lograram uma *concentração de expertize técnica* suficientemente representativa dessa linha de pensamento.

[17] As informações que seguem derivam de Franco e Fritsch, 1992, e em uma série de entrevistas com os principais decisores nessa área citados em bibliografia.

[18] As primeiras medidas incluiram: a abolição de um bom número de isenções no que se refere aos direitos de importação, sob a proteção dos "regimes especiais de importação"; a abolição da lista de importações proibidas; redução das sobretaxas que oneravam o ingresso de transporte de carga do país (as quais financiavam a indústria naval).

[19] Para uma análise das questões que eram os principais objetos de controvérsia, Franco e Fritsch, 1992.

[20] Idem, ibidem pp. 143-5.

[21] No caso da informática o gradualismo foi ainda maior.

[22] Como notam Fritsch e Franco,"muitos setôres nasceram em condições de extrema concentração", e portanto com enorme poder de mercado. Há que registrar, no entanto, ser frequente o caso de que as regulações reforcem o poder de mercado que possuem as empresas *nacionais,* servindo assim como instrumentos de apoio em sua concorrência com companhias multinacionais. Servem também, com frequência, para assegurar,a continuidade dos programas de expansão acordados com o Govêrno pelas firmas nacionais e estrangeiras." (p149). Em suma, a regulação foi, no passado, instrumento-chave das políticas desenvolvimentistas.

[23] Os episódios de tensão entre as industrias líderes do setor automobilístico, de um lado, e os Ministros da Fazenda ao longo do governo Sarney, em particular, durante a gestão de Bresser Pereira, adquiriram visibilidade suficiente para chamar a atenção do observador

atento para essa dimensão do problema. A industria do cimento representou outro caso exemplar.

[24] Veja-se, a propósito a reação de um dos mais importantes empresários do setor de bens de capital, Bardella, "Ficar Discutindo neolibralismo é bobagem", *O Estado de S.Paulo,* 21/01/1993, pp.6, Caderno de Economia.

[25] Parte das informações que seguem foram extraídas de Rogerio Werneck. "El primer año del Programa Brasileño de Privatización", in J. Vial, op.cit. pp.265-277; Gazeta Mercantil (GM), e *O Estado de S.Paulo* (OESP), vários números, 1992, 1993; entrevista com decisores citados na biliografia.

[26] Por exemplo: a dificuldade de compreender os critérios de avaliação das empresas, e a cesta de moedas aceita como legal para o pagamento das empresas, que incluia uma boa proporção de títulos da dívida pública. A denominação de "moedas podres" passou a circular como sinônimo de corrupção -fórmula confusionista facilitada pelas evidências de corrupção em outras esferas do governo.

[27] O adiamento da venda das quatro restantes se deve à reformulação do marco regulatório que presidiu o Programa inicial em conseqüência do afastamento definitivo do Presidente Collor e de sua substituição pelo Vice-Presidente, Itamar Franco. Novas normas foram então introduzidas, implicando em uma reconcentração de poder discricionário em mãos do Presidente, e em detrimento do órgão encarregado de operacionalizar o Programa, o BNDES.

[28] Existem outros fatores òbviamente, dentre os quais o sistema político-institucional mexicano -em especial o quadro partidário estável e consolidado, com predominância de um só partido, que garantiu as condições para contrarrestar a tempo tendência à rota explosiva e à crise fiscal do Estado (Heredia, 1993).

[29] A proposta de reforma fiscal do governo Collor, ao contrário das demais, entrou tardamente na agenda do Executivo; e, uma vez redigida por uma comissão especialmente criada para isso em 1992 (apenas), não chegou sequer a ser encaminhada ao Congresso. Foi submersa pela crise política que culminou com a deposição do Presidente.

[30] Essa é uma das características distintivas dos países da região que torna intransferíveis, a meu ver, as experiências dos países que foram estudados para compor a noção de paradoxo neo-liberal, ou seja, os Tigres Asiáticos.

[31] A análise econômica desse período é derivada de Dias e Aguirre, 1993.

[32] A nova fórmula eleitoral passou a ser conhecida como o "pacote de abril de 1977". O Presidente Geisel, certo da derrota do partido do governo (a ARENA) nas eleições de 1978 (renovação do mandato de deputados e de 1/3 dos senadores) fechou o Congresso, alterou o cálculo da representação na Câmara, privilegiando Norte e Nordeste, e criou a figura do senador "biônico". Êste era o político sem voto, escolhido pelas bancadas arenistas ainda majoritárias, e em final de legislatura, nas Assembléias estaduais. Os efeitos dessa artimanha estão aí à vista de todos: um terço do eleitorado nortista e nordestino perfaz dois terços da representação; e dois terços do eleitorado das regiões restantes, somente 1/3. Note-se no entanto, que o princípio da sobre-representação tem raízes históricas mais profundas: tem a ver com a concepção de igualitarismo federativo, que emergiu na década de 1930, consolidou-se na Constituição liberal de 1946, e, depois do pacote de abril foi de novo ampliada e aprofundada no texto constitucional de 1988.

[33] Para uma análise dessas técnicas de ação governamental e de seu impacto, em termos da instabilidade do quadro partidário atual, veja-se Lamounier, 1991 e Kinzo, 1991.

[34] Uma das mais relevantes foi a aposta implícita no projeto substitutivo, relativa ao paradigma tecnológico vigente, e que se revelou historicamente ultrapassada.

[35] Para una outra interpretação do enfraquecimento do poder central, do regime e do Estado enquanto pacto de dominação, veja-se Kugelmas e Sallum Jr. (1993).

[36] Os componentes ideológicos dominantes nesse tipo de contestação estavam condensados na expectativa generalizada entre as elites políticas de "passar o país a limpo" através da nova Constituição. Veja-se Lamounier e Souza, 1991.

[37] A análise que segue baseia-se em Giambiasi, 1992; Bresser Pereira, 1992; Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel, 1991 e 1993.

[38] A magnitude das transferências constitucionais cresceu ràpidamente desde o ano de 1989 a 1991. Isso significou uma redução inicial de 24.2% das receitas fedendo por base os impostos sôbre a produção de bens industrializados (IPI) e o imposto sôbre a renda (IR) juntos. E enquanto proporção do total da arrecadação federal, as transferências começaram absorvendo 17.5% em 1989, chegando a 24.6% em 1991. Para nossos propósitos analíticos é mais importante ainda avaliar a magnitude dêsse repasse de recursos como proporção do principal imposto cobrado nos Estados: pois o Imposto sôbre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) varia in tandem com as flutuações da atividade econômica (Tabela 4). Pode-se concluir, portanto, que, nos últimos três anos, o aumento das transferências constitucionais para os estados foi suficiente para compensar com vantagens o impacto negativo da recessão sôbre as finanças estaduais.

[39] As mesmas premissas -descentralização e igualitarismo federativo- estão subjacentes à: a) criação de mais 1.000 municípios, cujo número total passou de 4.000 a 5.000 nos últimos anos de 1980; b) à formação de 4 novos estados.

[40] A propósito do caráter inacabado do federalismo brasileiro, veja-se Aspasia Camargo, "O federalismo Acorrentado", mimeo, 1992.

[41] Os dados sôbre evasão fiscal tipificam bem uma conjuntura de mega-inflação, onde êsse tipo de comportamento assume a forma de insubordinação aberta contra o estado: em agôsto de 1993, 51% das empresas não pagavam um dos principais impostos através dos quais se financiam gastos sociais (FINSOCIAL); 260 mil pessoas entraram na Justiça para não pagá-lo, alegando inconstitucionalidade; 31% são "depositários infiéis", ou seja, cobram de seus assalariados mas não transferem à Receita Federal o imposto relevante (PIS-PASEP); 76% não pagaram imposto de renda. O Estado de S.Paulo, variou números.

[42] Essa situação têm sua origem na permissividade com que a questão da disciplina orçamentária e fiscal, foi tratada durante o regime autoritário, depois do governo Castelo Branco.

[43] Antes de 1979, havia 12.000 fiscais federais, hoje menos de 5.700. O contraste é tanto maior quando comparado ao crescimento dos recursos humanos para a fiscalizaçao dos impostos arrecadados nos Estados; êstes contam com 35.000 fiscais para cobrar um impostos (ICMS, Imposto de Circulaçao de Mercadorias e Serviços). Veja-se Entrevista com Fernando Banin, Presidente do Sindicato de Auditores Fiscal eda Uniao Nacional de Auditores do Tesouro Nacional, in O Estado de S.Paulo, 13/10/1992, p.3, Caderno de Economia.

[44] Veja-se Evans para o conceito de estado semi-desenvolvimentista, válido para o Brasil e a Índia em contraposição aos estados desenvolvimentistas dos Tigres Asiáticos. Também nesse caso tratar-se-ia de um híbrido, integrado por "bolsões de eficiência" (que são agentes de promoção e de fomento a práticas modernizadoras, onde prevalece o princípio de eficiência e de rentabilidade); e por setores onde prevalece o princípio patrimonialista-clientelístico de interação política entre as instituições estatais e a sociedade.

[45] Alguns dos elementos cruciais que explicam esse padrão de degenerescência estavam contidos, de forma embrionária, nas modalidades de expansão do estado, progressivamente balcanizado, durante o regime autoritário. Veja-se Luciano Martins, 1985.

[46] Veja-se Deborah Brautigan, "Governance and Economy. A review", Working Paper, WPS 815, Policy and Review Department, World Bank, Dezembro de 1991, referente ao um relatório do World Bank de 1989, (Long- Term Perspective Study-LTPS), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth.*

[47] Claro que, nesse contexto ideológico a ação efetiva que se espera do Estado é determinar quão bem os mercados deverão funcionar.

[48] Da mesma forma que o requisito de previsibilidade aparece como indissociável do império da lei e, obviamente da universalidade com que é aplicada, o requisito de transparência depende do grau de "abertura" das instituições ao controle da população e, sobretudo, *da participação* desta, através de seus mandatários, nas modalidades de controle existentes (Brautigan, p.21-25).

[49] Daí o alerta no documento já mencionado do World Bank (Brautigan) contra práticas intervencionistas que foram típicas àquelas instituições, através das condicionalidades "econômicas" impostas nos anos de 1980 : "With this in mind, donors should think twice about the implicit hope that externally imposed reform and reorganization of bureaucracies will somehow lead to their rationalization" (p.9).

[50] A importância da cultura política para o desenho final da Constituição de 1988 está magistralmente descrita no trabalho de Lamounier e Souza, 1990, assim como a identificação dos principais estratos ideológicos que ela contém. Infelizmente, entretanto, os temas econômicos não foram tratados por esses autores, nem tampouco os processos de aprendizagem que ocorreram no diminuto intervalo de tempo entre os trabalhos da Comissão nomeada por Tancredo Neves (a margem do Congresso) para elaborar o projeto de nova Constituição, coordenada por Alfonso Arinos de Mello Franco e integrada por Lamounier; e o resultado final dos trabalhos constitucionais. Algumas pistas, no entanto, me foram fornecidas, para esse período, por Bolívar Lamounier, a quem agradeço.

[51] É sintomático que na frente interna, como na internacional, a sensibilização para o problema tenha começado pelos propositores de politicas públicas, cuja credibilidade depende de critérios de desempenho passíveis de serem sistematicamente frustrados pelas restrições legais vigentes. Outra razão é que a existência de uma *cultura governista* parece ser condição necessária, embora não suficiente, para que a categoria de que tratamos adquira centralidade. Explico assim a relativa indiferença com que a oposição (qualquer que seja) trata a questão da governabilidade no período anterior à formação de sua própria cultura governista.

[52] Refiro-me aos conceitos e mensurações apresentados por Raul dos Reis Velloso, cuja análise da *Receita Livre disponível* para o governo da União nos últimos quatro anos torna viável ao observador não iniciado nos aspectos técnicos do processo orçamentário identificar as decisões constitucionais relevantes para o entendimento da paralisia fiscal crescente, a partir de 1989. O mérito desse trabalho, de que derivo boa parte das informações que seguem, consiste também em abrir espaço para uma avaliação precisa dos requisitos necessários para uma reforma constitucional eficaz do ponto de vista da eliminação do hiato fiscal, da reversão das expectativas inflacionárias, e da recuperação da atividade econômica. Algumas entrevistas foram cruciais para minha avaliação das restrições legais, Mailson da Nobrega (1992 e 1993); Andrea Calabi (1992); Bresser Pereira (1992); Yoshiaki Nakano (1992); e Geraldo Gardenali (1992).

[53] Para uma descrição e análise crítica das decisões relevantes na Constituinte, veja-se Serra (1989).

[54] As receitas desse orçamento incluem, além da contribuição sobre a folha de pagamento, mais outros ítens: o Finsocial (hoje Cofins); o Pis-Pasep; e a contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLPJ). O conceito de Seguridade Social então introduzido abrangia as áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social, inclusive o programa de seguro-desemprego. Outras fontes de recursos não financeiros nesse orçamento são: a contribuição para o FUNDAF; Receita de Leilões de Mercadorias Apreendidas; Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos Servidores; Contribuição sobre Receita de Concursos de Prognósticos; Receita Diretamente Arrecadada- Seguridade e a Quota de Previdência, cuja arrecadação totalizou em 1992 , US$ 843 milhões, a preços de fevereiro de 1993, ou 0.2% do PIB. (Raul Reis Velloso, 1993).

[55] Veja-se Raul Velloso, op.cit. p3.

[56] Um momento importante desse processo foi a eliminação de um dos" ralos da República", a conta movimento do Banco do Brasil e uma série de iniciativas na gestão de Bresser Pereira conducentes à separação de jurisdições entre o Banco Central e um Tesouro até então obrigado a bancar os gastos do Executivo.

[57] Com exceção de uma parcela correspondente a 40% da arrecadação do PIS-PASEP, transferida ao BNDES para "financiamento de programas de desenvolvimento".

[58] Raúl Velloso, idem pp.4.

[59] Velloso define receita líquida da seguinte forma: a diferença entre a receita fiscal mais a parcela máxima da Seguridade Social destinada a pessoal, menos as transferências a Estados e Municípios e descontadas também as demais depesas vinculadas (exclusive pessoal) (p.5).

[60] Esses ministérios são: de Transportes, Energia e Comunicações, os ministérios militares , o Ministério d Agricultura o Ministério de Integração Regional. Note-se que são politicamente importantes, seja do ponto de vista do cálculo eleitoral, seja do ponto de vista do poder das burocracias envolvidas.

[61] Em Velloso, p. 6. As principais mudanças que afetaram os benefícios previdenciários incluem, segundo aquele autor: a) a recomposição do número de salários-minimos implícito na sua concessão inicial; b) o estabelecimento de piso de um salário-mínimo; c) revisão, para cima, do cálculo do 13. salário dos aposentados e d) extensão dos benefícios para os trabalhadores rurais, até então fora do contingente dos contribuintes. Além disso, universalizou-se o direito à assistência médica. Para dados sobre o esgotamento dos recursos da contribuição previdenciária para fins de cobertura dos benefícios previdenciários - *e não obstante o aumento previsto, de 8%,* na arrecadação das contribuições relevantes veja-se Velloso, p. 7. Importante a registrar: esse esgotamento implica que novos encargos, como despesas com assistência médica e a administração desse subsistema, só poderão ser cobertos por essas fontes.

[62] Para uma análise crítica do desenho da Seguridade Social e dos dilemas a ele associados veja-se Draibe, 1992 e 1993. Parece ser consensual entre especialistas a convicção de que os constituintes brasileiros desenharam um sistema sueco embora os recursos disponíveis correspondessem aos de um país do Terceiro Mundo. A "universalidade" dos direitos de acesso ao Sistema de que tratamos -independentemente de níveis de renda e de status- é uma das manifestações dessa defasagem.

[63] Discuti essa questão em outro lugar, no contexto da formação das políticas de estabilização por choque heterodoxo (Sola, 1991 e 1992).

[64] Edição de 1977, p.291.

[65] Ïf the bank *controls credit institutions by virtue* of *its central posistion....* it may attempt currency management or the control of business cycle *through regulations and special agencies that aproximate the formal authority of government"*(Bendix, p.291), grifo meu.

[66] "...the example of a large central bank that dominates potential debtors *by virtue of its monopolistic position in the credit market.* Though *such a bank can impose conditions for the granting of credit,* it does not exercize authority and the debtors *submit to it in their own interest* " (Bendix, idem grifo é meu).

[67] Assim, para ficar nos exemplos de Weber adotados por Bendix, o Federal Reserve System nos EEUU exerceria *poder* quando realiza operações de mercado aberto, apoiando-se, portanto, em uma constelaçào de interesses, para obter as respostas desejadas. Ao contrário, quando estipula a política de reservas dos bancos em termos de determinada proporção de seus ativos líquidos, está exercendo um tipo de autoridade governamental (exemplo citado também em Bendix, pp. 291).

[68] De fato, aplicar-se-ia até à antiga União Soviética de alguns anos atrás, como lembra aquele autor. De resto a Russia de julho-agosto de 1993 acaba de oferecer um bom exemplo de politização da ordem monetária como resultado da disputa entre centros de poder rivais, isto é, o Executivo representado por Yeltsin e o Congresso . Isso redundou em uma reforma monetária extremamente impopular, detonada pelo Congresso, que comanda o Banco Central, ignorada e provavelmente 'a revelia do Primeiro Ministro. Nesse caso, portanto, o governo não governa o suficiente para contornar um conflito entre poderes que, nesse caso específico, é também um conflito de autoridades pois isso se manifesta também na dificuldade de estabelecer um comando único para a reforma monetária.

[69] Vale a pena lembrar a proposição desse autor: "in all those systems the government governs". ...."Each country is a *political community* with an onverwhelming consensus among the people on the legitimacy of the political system. In each country the citizens and their leaders *share a vision of the public interest of the society* and of the tradtions and principles upon which the political community is based". ..."In all those characteristics the political systems ... differ significantly from the governments which exist in many, if not most, of the modernizing countries of Asia, Africa and Latin America" (1968, p.1).

[70] Deixo de lado, portanto, o outro aspecto da questão, igualmente relevante, que é a perda de *poderes* pelo Banco Central em sua capacidade de induzir os agentes do mercado financeiro, a adotar uma ou outra prática, ou seja, a perda de eficácia da política monetária. Entre outras razões porque um dos pressupostos *técnicos* para esclarecer essa questão é objeto de controvérsia entre os próprios economistas: refiro-me ao debate em torno ao caráter endógeno ou exógeno da moeda, o que vale dizer, em torno à capacidade do Banco Central x a capacidade do mercado para determiná-la.

[71] A analise que segue baseia-se nas informações que vieram à luz em forma sistemática através do diagnóstico primoroso feito pela Diretoria de Fiscalização do Banco Central sobre a questão, em começos de 1993, na gestão de Gustavo Loyola: Banco Central, "Bancos Públicos Estaduais - Origens da Questão ".

[72] Foram excluídos do relatório elaborado a partir de dados de 1992, duas instituições: o Banco do Estado do Amaapá, por ter iniciado suas atividades apenas em setembro de 1992; e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, que apenas reiniciou suas atividades no primeiro semestre do mesmo ano, depois de enquadrado em normas disciplinares.

[73] Tópico inicial do Voto CMN n.446/83, aprovado a 04/04/ 1984, em "Bancos Públicos Estaduais", op.cit. p.3.

[74] "Bancos Públicos Estaduais", idem, ibidem.

[75] Para uma análise mais geral desse hiato veja-se Sola, "Porque não foi uma década perdida", Sola e Paulani, orgs, 1995.

[76] Balanços de junho de 1991, dezembro de 1991, e junho de 1992. O mapeamento é exaustivo, na medida em que inclui não só os bancos comerciais e múltiplos, mas também, os bancos de desenvolvimento e caixas econômicas estaduais.

[77] Isso abre, é claro, a questão das funções sociais x funções empresariais dos bancos públicos, que será tratada adiante.

[78] "Bancos Públicos Estaduais", idem , p. 5 e 6.

[79] Idem, ibidem.

[80] Idem, ibidem. Cabe notar que a comparação se baseia em uma amostra bastante diferenciada de 24 bancos privados, múltiplos e comerciais, que parece satisfazer a exigência de comensurabilidade: pois, como consta do relatório do Banco Central, tais bancos " tinham dimensão patrimonial, rede de agências e característica operacional de varejo análogas às dos bancos estaduais. " (p. 4).

[81] Idem, ibidem, p. 8, 9.

[82] Idem, ibidem, p.7.

[83] Idem, p.6, 7. Entrevista com Mailson da Nóbrega de 27/07/93; Gazeta Mercantil e O Estado de S.Paulo, vários números.

[84] "Começa assim, a erosão do quadrante patrimonial para repercutir posteriormente, de modo indisfarçável, no caixa da instituição , que se socorre na assistência financeira do Banco Central, com as indesejáveis conseqüências macroeconômicas; ou, hipótese correta mas remota, obriga o acionista controlador (o governo estadual) a alocar escassos recursos *de impostos* para sua capitalização e absorção do prejuízo recorrente, em *detrimento de prioridades sociais angustiantes*, como nas áreas de saúde e educação, por exemplo Bancos Públicos Estaduais", idem ibidem.

[85] Como se verá adiante, esta técnica de ação governamental por parte dos Estados é uma entre outras.

[86] Essa descoberta veiculada pela imprensa, embora bem de leve, consta do relatório do Banco Central. O que me parece instrutivo nesse caso é o fato de que os decisores da área econômica desconheciam o problema legal até agora- fato que reflete, entre outras coisas, a dependência em que se encontram esses técnicos de um outro tipo de saber especializado, jurídico, por força das mudanças no marco legal. Agradeço a Mailson da Nóbrega a confirmação do caráter tardio dessa apreensão.

[87] Em outro texto, descrevi o mecanismo pelo qual outras coalizões inflacionárias vem atuando, em nosso caso (Sola, 1993).

[88] Como se verá, isso não significa negar uma eventual função social aos BPEs.

[89] A plena extensão dessa prática manipulativa dos bancos pelos governos dos Estados só veio à tona ano e meio depois, quando o Banco Central com apoio do Conselho Monetário Nacional e, assumindo funções de autoridade monetária, deu início a um programa de assistência e de recuperação dos BPEs. O fracasso dessa iniciativa, redundou em medidas mais energias, a partir de 1987, com a implantação do Regime de Administração Especial Temporária (RAET) -que autoriza a liquidação extrajudicial das instituições pertinentes. "Bancos Públicos Estaduais", op.cit. p.21 a 29.

[90] Para esse processo, veja-se "Caixa Alta na Terra da Inflação" in Veja 11/08/1993, pp. 77-83, e Gazeta Mercantil, vários números.

[91] Para as estratégias do sistema privado "Bancos Públicos Estaduais" idem, p.10, e Sola, 1987.

[92] "Bancos Públicos Estaduais", idem, p 19.

[93] O número de agências do setor privado foi reduzido de 50% a 45% do total; o das instituições federais expandiu-se em 5%.

[94] "Bancos Públicos Estaduais", p.18.

[95] Idem, ibidem, pp.11-14.

[96] "Certamente essa prática não se confunde com a uma atividade de fomento, porem se constitui em má alocação de ativos, dissimulando um *mecanismo de transferência de renda* no mais das vezes ineficaz, com *desperdício de recursos públicos caros* . E não podemos perder de vista, até pelos parâmetros legais que as disciplinam, que estamos sempre lidando com empresas", idem, p.12.

[97] As alianças entre governadores, ou secretários de Fazenda para fazer frente ao governo federal foram ao longo da década de 1980 até 1993 episódios por demais repetitivos a cada rodada de negociações entre instâncias governamentais, para justificar maiores detalhes. Já a questão da isonomia do tratamento pelas autoridades federais remete a uma questão mais complexa. O fato de que governos como os de S.Paulo obtenham tratamento mais tolerante -apesar do enorme impacto negativo que as práticas de seu banco estadual tiveram sobre os recursos federais- tem a ver precisamente com a concentração de recursos financeiros que detem e, portanto, do estrago que pode causar na economia local e nacional.

Essa mesma discriminação, ao mesmo tempo, justifica reivindicações como as Antonio Carlos Magalhães, quando para discutir os termos de rolagem das dívidas exige apenas -com boa dose de ironia- "tudo o que for bom para S.Paulo é bom também para mim".

[98] Para os textos relevantes das constituições estaduais veja-se "A questão dos BPES", idem.

[99] Veja-se Bancos Públicos Estaduais, pp.21-35 para uma descrição desse problema e para as propostas dos técnicos para aumentar as condições de acoountability, transparências e prevalencia da lei.

[100] É óbvio que a validade da caracterização weberiana do que seja autoridade monetária é uma questão empírica à qual não tenho condições de responder sem o auxílio dos economistas especializados na área.

[101] Vale a pena lembrar os termos, que são clássicos da sociologia política, nos quais O'Donnell trata da questão do estado: "States are interwoven in complex and different ways with their respective societies. This embeddedness means that the characteristics of each state and of each society heavily influence the characteristics of what democracy will be likely (if at all) to consolidate -or merely endure or break down. ...It is a mistake to conflate the state with the state apparatus, the public sector, or the aggregation of public bureaucracies. These, unquestionably, are part of the state but not all of it. The state is also, and no less primarily, a set of social realtions that establishes a certain order and ultimately backs it with a centralized coercive guarantee, over a given territory. Many of those relations are formalized in a legal system issued and backed by the state" (O'Donnell, 1993).

[102] Um documento como esse que serviu de substrato à minha análise, convocando à discussão ampla dos problemas pertinentes à institucionalização da ordem monetária pelos segmentos afetados, seria impensável há poucos anos atrás.

ANEXO ESTADISTICO

Tabela 1
VELHA PARCERIA
(em %)

Países	Crescimento do PIB		Taxa de Inflação (**)	
	1989/92 (*)	1990	1991	1992
Brasil	-10,0	1.585,0	476,0	1.160,0
México	4,3	29,9	18,8	12,9
Chile	12,3	27,3	18,7	13,0
Venezuela	17,3	36,5	31,0	33,4
Argentina	9,8	1.344,0	84,0	18,0
Nicarágua	11,1	13.490,0	775,4	2,2
Peru	-11,6	7.650,0	139,0	57,0
América Latina (exceto Brasil)	6,6	900,0	49,0	22,0

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, in Serra, J., "Contra a Corrente", O Estado de S.Paulo, Cadernos de Economia, 25/04/1993.

* 1989=100

** Refere-se ao índice de preços ao Consumidor.

Tabela 2
BONANÇA FINANCEIRA EXTERNA

		Transferência de Recursos ao Exterior (em bilhões de US$)	Pagamento de Juros sobre Exportações (em %)
Brasil	Média anual	América Latina	América Latina
1975-79	12,10	12,80	20,90
1980-81	12,20	28,12	35,63
1982-85	-27,35	37,55	43,04
1986-89	-23,85	31,15	32,19
1990	-14,40	25,30	31,03
1991	8,40	22,60	27,29
1992	27,40	19,60	23,76

Fonte: Banco Central e Estatísticas Históricas do IBGE; in Serra, J., "Contra a Corrente", O Estado de S.Paulo, Cadernos de Economia, 25/04/1993.

Tabela 3

Ano	Coeficiente de Monetizaçào	Seignorage/GNP (%)	Inflação
1970	8.1	1.3	16
1971	7.9	2.4	19
1972	7.3	1.3	20
1973	6.6	2.7	30
1974	6.3	1.9	35
1975	6.0	2.0	34
1976	5.5	2.3	4
1977	5.4	2.3	1
1978	5.6	2.0	46
1979	5.5	3.2	38
1980	4.5	1.9	54
1981	2.7	1.7	90
1982	2.9	1.9	107
1983	2.3	1.3	105
1984	1.7	2.3	141
1985	1.6	2.3	213
1986	3.1	3.6	233
1987	2.0	2.8	146
1988	1.4	3.5	204
1989	1.2	5.0	648
1990	2.2	5.0	1 322
1991-2		1.64	2 562

Fonte: Instituto de Economia Industrial, *Boletim de Conjuntura*, various issues, in Gambiasi (1992).

Tabela 4

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A ESTADOS E MUNICIPALIDADES

	Transf.- % of IPI + I. Renda	Transf. Receita Bruta - % of total de Impostos	Transf. - % ICM
1898	24.2	17.5	25.0
1990	41.0	23.0	40.3
1991	44.0	24.6	36.9

Fonte: Instituto de Estudos do Setor Público, *Indicadores*, No. 7 (Agosto 1991), com base nos dados da *Execução Financiera do Tesouro*.

Tabela 5
COMPOSIÇAO PARTIDÁRIA DOS PARLAMENTRES ELEITOS EM 1990

Partidos	# de Deputados	%
PMDB	109	21.7
PFL	82	16.3
PDT	46	9.1
PDS	42	8.3
PRN	41	8.2
PSDB	38	7.6
PTB	35	7.6
PT	35	7.0
Outros	72	14.3
Total	503	100.0

Fonte: Jornal do Brasil, 7 Julho, 1991.
PMDB = Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PFL = Partido da Frente Liberal; PDT = Partido Democrático Trabalhista; PDS = Partido Democrático Social; PRN = Partido de Renovação Nacional; PSDB = Partido Social Democrático Brasileiro; PTB = Partido Trabalhista Brasileiro; PT = Partido dos Trabalhadores.

Tabela 6
REPRESENTAÇÃO REGIONAL NO CONGRESSO EM RELAÇÃO A SUAS RESPECTIVAS POPULAÇÕES, EM 1986 E 1991

	Federal Representação						
	1986		**1991**				
Regiões	#	%	#	%	**% do Pop.**	**# ideal**	**Diferença**
Norte	47	9.65	65	12.92	6.55	33	+32
Nordeste	149	30.60	151	30.00	28.50	143	+ 8
Sudeste	169	34.70	169	33.60	43.63	220	-51
Sul	82	16.84	77	15.32	15.15	76	+ 1
Centro-Oeste	40	8.21	41	8.15	6.17	31	+10
Total	487	100.0	503	100.0	100.0	503	--

Fonte: Bolívar Lamounier (1985).
Norte = Rondônia, Roraima, Amapá, Acre, Amazonas, Pará.
Nordeste = Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, and Sergipe.
Sudeste = Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo.
Sul = Paraná, Santa Catarina, and Rio Grande do Sul.
Centro-Oeste = Distrito Federal, Tocantins, Goiás, Mato Grosso e Mato Crosso do Sul.

Tabela 7

DECOMPOSIÇÃO DA RECEITA "LIVRE" DO GOVERNO FEDERAL
(Receitas e Despesas Não Financeiras)
(Valores em % do PIB)

	1987	1992	1993
1. RECEITA TOTAL	14,7	14,5	16,8
1.1 Receita Fiscal	9,6	7,2	8,7
1.2 Receita da Seg. Social	5.1	7,3	8,1
1.2.1 Contribuição em Folha	4,5	4,5	4,8
1.2.2 Demais	0,6	2,8	3,3
2. TRANSF.CONSTiT. P/Estados e Municípios	1,9	2,6	3,9
3. OUTRAS VINCULAÇõES	0,7	0,9	1,3
4. DESPESA DE PESSOAL	3,3	4,0	4,4
4.1 Coberta c/Rec. Vinculado	0,7	1,7	1,9
4.2 Coberta c/ Rec. Ordinários	2,6	2,3	2,5
5. RECEITA "LÍQUIDA" (1.1+4.1-2-3)	7,7	5,5	6,4
6. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	2,6	3,6	4,8
6.1 Padrão pré-Constituição	3,0	3,0	3,2
6.2 Parcela Excedente (6-6.1)	-0,4	0,6	1,6
RECEITA "LIVRE (1.1-2-3-4.2-6.2=5-4-6.2)	4,8	0,8	0,4
INDICADORES DE ESTRUTURA (%):			
Desp. Pessoal/Receita "Líquida"	42,8	73,8	69,3
Benefícios /CSFolha	57,8	79,7	99,3

Fonte : Raul Reis Velloso, 1993.
Fontes: (1) Secretaria da Receita Federal (SRF), para os dados de receita do Orçamento Fiscal e para as "Demais Receitas" do Orçamento da Seguridade Social; (2) INSS, para os dados da Contribuição sobre Folha e para os Benefícios Previdenciários; (3) Proposta do Orçamento Geral da União para 1993, para a distribuição de fontes de recursos da despesa de pessoal; (4) Secretaria do Tesouro Nacional, para os dados de despesa de pessoal.

Tabela 8

PATRIMÔNIO LÍQUIDO AJUSTADO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO SANEADO
(Cr$ bilhões/US$ milhões)

JUN/91				DEZ/91			
PLA		PL SANEADO		PLA		PL SANEADO	
Cr$	US$	Cr$	US$	Cr$	US$	Cr$	US$
779	2.495	(1.807)	(5.788)	2.984	2.792	(4.277)	(3.001)

JUN/92			
PLA		PL SANEADO	
Cr$	US$	Cr$	US$
10.668	3.095	(6.842)	(1.985)

Fonte: Banco Central, Área de Fiscalização.

Data-base: junho de 1991-junho de 1992

Tabela 9

CONSOLIDAÇÃO DOS 10 MAIORES BES COMERCIAIS E MÚLTLIPLOS E OS 14 SEGUINTES
(Cr$ bilhões/US$ milhões)

BANCOS	JUN/91				JUN/92			
	PLA		PL SANEADO		PLA		PL SANEADO	
	Cr$	US$	Cr$	US$	Cr$	US$	Cr$	US$
10 Primeros	634	2.030	1.438	4.608	8.601	2.494	7.103	2.059
10 Seguintes	92	296	187	597	1.497	436	375	107
Total 24 do Sistema	726	2.326	1.625	5.205	10.098	2.930	6.728	1.952

Fonte: Banco Central, "Bancos Públicos Estaduais", op.cit.

Data-base: junho 1991 -1992.

Tabela 10
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS - PL SANEADO
(Cr$ bilhões/US$ milhões)

INST.	PLA		PL SANEADO	
	Cr$	US$	Cr$	US$
Bancos Estaduais	10.098	2.930	(6.728)	(1.952)
Bancos Privados	25.825	7.493	23.060	6.696

Fonte: Banco Central, "Bancos Públicos Estaduais".
Data-base: JUN/92.

Tabela 11
DESPESAS COM PESSOAL

RELAÇÃO (amostra)	BANCOS ESTADUAIS	BANCOS PRIVADOS
DESP. PES./ATIVO (*)	5,36%	2,06%
DESP. PES./ATIVO (-)PERM. (*)	5,94%	2,37%
DESP.PES./OPER.CRED.	10.32%	8,17%
DESP.PES./DESP.OPER.	9,03%	4,38%
DESP.PES./DEPÓSITOS	12,56%	4,92%
DESP.PES./CAP. CORRIG.	68,80%	25,73%

Fonte: DEFIS/COINF.
Data-Base: JUN/92.
(*) menos contas de compensação.
Obs.: considera-se que as despesas foram tomadas por seus valores em moeda histórica, por não estarem todas disponíveis em moeda constante; pela uniformidade do critério, as noções não se prejudicam na ótica comparativa.

Tabela 12
REDES DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS DESDE 1986 - BANCOS FEDERAIS, ESTADUAIS E PRIVADOS

ANOS	BANCOS FED. (1)	BANCOS EST. (2)	BANCOS PRIV. (3)	TOTAL (4)	RELAÇÃO (1/4)	RELAÇÃO (2/4)	RELAÇÃO (3/4)
1986	4.841	4.903	9.770	19.514	0,25	0,25	0,50
1987	4.995	4.879	8.974	18.848	0,26	0,26	0,48
1988	6.115	4.912	8.567	18.594	0,28	0,26	0,46
1989	5.689	5.017	9.056	19.742	0,29	0,25	0,46
1990	5.834	5.107	8.926	19.667	0,30	0,26	0,45
1991	5.456	4.671	8.246	18.373	0,30	0,25	0,45
JAN/92	5.494	4.567	8.270	18.331	0,30	0,25	0,45

Fonte: Sistema CADINF/DECAD.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, M.H. Tavares de (1988), "Pacto social na nova República", Presença n. 10, p.10-23.

Banco Central do Brasil (1993), "Bancos públicos estaduais - Origens da questão dos BPE's e perspectivas do setor", Pronunciamento n. 6.

Bendix, R. (1960), Max Weber. An intellectual portrait, University of California Press, Berkeley, (ed. 1977).

Boletim de Conjuntura Internacional, Seplan, Balanços.

Boletim de Conjuntura (1989,1990), Instituto de Economia Industrial, vol. 9 e 10 e vários números.

Brautigan, D. (1991), "Governance and economy. A review", Working Paper (WPS 815), Policy and Review Department, World Bank, Washington, D.C., dezembro.

Bresser Pereira, L.C. (1993), "Efficiency and politics of economic reforms in Latin America", in Bresser Pereira, L.C., J.M. Maravall e A. Przeworski, Economic reforms in new democracies: A social democracy approach, Cambridge University Press.

Camargo, A. (1992), "O federalismo acorrentado", mimeo.

Canitrot, A. (1992), "De la deuda externa a la reforma del Estado y la liberalización", mimeo.

Cardim de Carvalho, F. (1989), "Alta inflação e hiper-inflação: uma visão pós-Keynesiana", Revista de Economia Política, vol. 10, n. 4, outubro-dezembro.

Cardoso, F.H. (1975), "Estado e sociedade no Brasil", in Autoritarismo e democratização, Paz e Terra, Sao Paulo, pp. 165-186.

Castro, A.B. (1985), A economia brasileira em marcha forçada, Paz e Terra, São Paulo.

Collier, D. (1979), org. The new authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, New Jersey.

Damil, M., J. M. Fanelli, e R. Frenkel (1992), "Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los años 80. Brasil", para o Seminário Regional sobre Reformas de Política Pública, CEPAL, Santiago, Chile, 3-5 agosto.

Dias, G.L.S. e B.M.B. Aguirre (1993), "Crise político-econômica: as raízes do impasse", in L. Sola, Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas, Paz e Terra, Sao Paulo.

Draibe, S. (1991), "As Políticas sociais e o Neoliberalismo" in Revista USP Dossier Liberalismo e Neoliberalismo, n. 17.

Evans, P. (1992), "The State as a problem and solution: predation, embedded autonomy and adjustment", Haggard and Kaufman (eds.), The politics of adjustment international constraints, distributive conflict and the State, Princeton University Press.

Fanelli, J.M., R. Frenkel e G. Rozenwurcel (1993), "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand", in W. Smith, C. Acuña e E. Gamarra, Democracy markets and structural reforms in Latin America, opus cit.

Fiori, J.L. (1992), "Poder e credibilidade: o paradoxo político da reforma neoliberal", in Lua Nova, n. 25.

---------- (1990), "Transição democrática e a crise do Estado" Novos Estudos, CEBRAP, 28.

Franco, G. e W. Fritsch (1992a), "Los avances de la reforma de la política comercial e industrial en Brasil" in J. Vial, ¿Adonde va América Latina?. Balance de las reformas económicas, CIEPLAN, Santiago.

---------- (1992b), "The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990's", mimeo

Gerchunoff, P. e J.C. Torre (1989), "El debate sobre la Reforma del Estado en America Latina", Di Tella, Buenos Aires, mimeo.

Giambiagi, F. (1991), "Impasse distributivo e paralisia fiscal", Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, n. 6.

Gourevitch, P. (1993), "Políticas de ajustamento. Limites e oportunidades", in Sola, org., opus cit.

Haggard, S. and R. Kaufman (1993), "O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado" in L. Sola, org., opus cit.

---------- (org.) (1992a), "The Politics of adjustment, international constraints, distributive conflict and the State", opus cit.

---------- (1992b), "The political economy of inflation and stabilisation in middle-income countries"in S. Haggard and R. Kaufman (eds.), The Politics of adjustment, op cit.

Heredia, B. (1994), "Making economic reform politically viable: the case of Mexico", in W. Smith, C. Acuña e E. Gamarra, Democracy markets and structural reform in Latin America, op cit.

Hirschman, A. (1986), "The political economy of Latin American development: seven exercizes in retrospection", Copublication Series, 3, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Huntington, S. (1968), "Political order in changing societies", Yale University Press, New Haven.

Kinzo, M.D. (1990), "O quadro partidário e a constituinte", in C. Lamounier, org. De Geisel a Collor, Ed. Sumaré, Sao Paulo.

Kugelmas E. e B. Sallum Jr. (1993), "O leviatã acorrentado", in L. Sola, org. Estado, mercado, democracia, op. cit.

Lamounier, B. e A. Souza (1990, "A feitura da nova constituição um re-exame da cultura política brasileira" in Lamounier e Bolivar, De Geisel a Castelo, Sumaré, Sao Paulo.

Linz, J. (1973), "The future of an autoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil", in A. Stepan, Authoritarian Brazil. Origins, poliicies and future, Yale University Press, New Haven.

Malloy, J. (1993), "Política econômica e o problema da governabilidade nos Andes Centrais", in L. Sola, org. op cit.

Malloy, J. e C. Corraghan, (justcoming), Unsettling statecraft. Democracy and neoliberalism in Central Andes, Pittsburgh University Press, Pittsburgh.

Martins, L. (1985), "Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64", Paz e Terra, Rio de Janeiro.

North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, New York.

O'Donnell, G. (1993), "On the State, democratization and some conceptual problems. A Latin American view with glances at some postcommunist countries", in World Development, edição especial, *Economic liberalization and democratization: an exploration of the linkages,* 21/8.

---------- (1991), "Representação vs delegação" in Novos Estudos, Cebrape, 31 outubro.
Oliveira, F. (1990), "A metamorfose da arribação. O papel dos fundos públicos na economia nordestina", in Novos Estudos, Cebrape, n.27, Julho.
Palermo, V. e J.C. Torre (1992), "A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina", mimeo.
Przeworski, A. (1991), Democracy and the market - Politics and economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.
Reis Velloso, R. (1993), "O orçamento da união", mimeo.
Santos, Wanderley G. (1985), "A pós-revolução brasileira", in H. Jaguaribe, Brasil, sociedade democrática, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
Serra, J. (1989), "A Constituição e o gasto público", in Planejamento e Políticas Públicas, n. 1, vol. 1.
---------- (1979), "Three mistaken thesis regarding the connection between industrialization and authoritarian regimes", in Collier, The new authoritarianism in Latin America, op. cit.
Smith, W., C. Acuña e E. Gamarra, (eds.) (1993), Democracy, Market and Structural Reform in Latin America, Transaction Press, New Brunswick.
Sola, L. (1993a), "The State structural reforms and democratization no Brasil", in W. Smith, C. Acuña e E. Gamarra, op. cit.
---------- (1993b), "Estado, transformação econômica e democratização", in Estado, Mercado, Democracia, op. cit.
---------- (1992), "The political and ideological constraints to economic management in Brasil, 1945-64",Phd. dissertion, Oxford.
---------- (1991), "Heterodox schock in Brazil. Tecnicos, politicians and democracy", in Journal of Latin American Studies, n. 23, Part 1, February.
---------- (org.) (1987), O estado da transição. Economia e política na Nova República, Vértice, Sao Paulo.
Torre, J.C. (1993), "Democracia em tempos difíceis", in L. Sola. op. cit.
---------- (1990), "El gobierno de la emergencia económica en la transición democrática argentina", Di Tella, mimeo.
Vial, J. (org.), (1992), ¿Adonde va América Latina? Balance de las reformas económicas, CIEPLAN, Santiago de Chile.
Weber, M. (1922), Economía y Sociedad, 2a. ed. em espanhol, 1964, Fondo de Cultura Económica, México.
Weffort, F. (1992), QualDemocracia?, Companhia das Letras, Sao Paulo.
Werneck, R. (1992), "El primer año del proceso de privatización en Brasil", in J. Vial, op. cit.
Whitehead, L. (1993), "Introduction: some insights from western social theory", in World Development, edição especial, *Economic liberalization and democratization: exploration of the linkages*, 21/8.
Williamson, J. (1992), "Reformas políticas na América Latina" in Revista de Economia Política (REP), vol. 12, n. 1, janeiro-março.
World Bank (1991), "Brazil: economic stabilization with structural reforms", Report n. 8371-Br., January 31.
---------- (1989), From crisis to sustainable growth: the long-term perspective on Sub-Saharan Africa. (The "LTPS"), Washington D.C.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

Título
N°

1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).

2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).

3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).

4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).

5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).

6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).

7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).

8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).

9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).

10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).

11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).

12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).

13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).

14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).

15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).

16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).

17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).

18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).

---

* **Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.**

19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).

20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).

21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).

22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).

23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).

24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).

25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).

26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).

27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).

28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).

29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).

30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).

31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).

32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).

33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).

34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).

35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).

36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).

37 Reforma econômica, democratizaçao e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).