

XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 12 - POLÍTICA E ECONOMIA

Coordenadores responsáveis pelo GT 12 :
Eduardo Kugelmas, USP, Lourdes Sola, USP

**GLOBALIZAÇÃO, CRISE ECONÔMICA E ESTRATÉGIA POLÍTICA: A
INSTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E O GOV.**

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Eduardo Raposo (*)

**(*) Diretor, pesquisador e professor do Departamento de Sociologia e
Política da PUC-Rio.**

R. Marquês de São Vicente, 225, Gávea - CEP 22453-900 RJ

O referido artigo analisa as causas políticas - a curto e longo prazos, externas e internas - da enorme turbulência que tem atingido o sistema financeiro nacional nos últimos anos. Do ponto de vista estrutural,

atribuímos a instabilidade não só do sistema financeiro mas, também, de todo o sistema institucional do país, a um modelo de competição política de natureza desestabilizadora que começa a se formar nos anos 30, quando o Estado brasileiro inaugura um extraordinário processo de concentração de prerrogativas em algumas de suas instituições. Do ponto de vista conjuntural, atribuímos tal instabilidade a ausência de certas condições. Para além da criação de um regime permanente de equilíbrio nas contas públicas e da independência do Banco Central e das autoridades monetárias, a estabilidade não só do sistema financeiro, mas, também, do próprio valor da moeda nacional, repousa e ancora-se, em última instância, em coalizões políticas estáveis. Do ponto de vista externo, os novos padrões da competição internacional, com aumento da importância e da liberdade do setor financeiro, vem localizar estes conflitos em um novo patamar e em uma outra lógica.

A partir dessas perspectivas analiso os esforços e as dificuldades do governo Fernando Henrique Cardoso em realizar um ajuste fiscal para manter um certo equilíbrio nas contas públicas e, sobretudo, em manter uma base de apoio político regular que produza estabilidade institucional.

Antes de desenvolvermos os pontos acima referidos, alguns comentários sobre as condições macro sociais que condicionaram o comportamento do sistema financeiro nacional se fazem necessário.

Primeiramente, é necessário ter em mente que no Brasil, os anos 80 e o início dos anos 90 foram marcados, de uma parte, pela redemocratização do país, mas, de outra, por um extraordinário processo inflacionário, que

chegou a atingir, durante o governo de Itamar Franco(1992/ 1994), a média anual de 1584 pontos percentuais.¹ Porém, em função da implementação de um plano de estabilização monetária, resultado do aperfeiçoamento de vários outros planos realizados em governos anteriores, essa inflação caiu ao nível de 10,5%, durante o primeiro período presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994/1998).²

Com a interrupção do processo inflacionário, o país pôde superar a roda viva do curto prazo, revalorizando o planejamento e a atividade produtiva que encontravam-se submetidas à lógica da atividade especulativa e da ciranda financeira. A julgar por estudo realizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a estabilidade monetária também exerceu influência positiva sobre a redução da pobreza da parcela mais pobre da população nacional. Segundo esse estudo, baseado sobre o período de julho de 1994 a dezembro de 1995, dos 30,4% que correspondiam ao segmento mais pobre da população, quase a metade (42%) viviam abaixo da linha de pobreza, com menos de um dollar por dia. Esse grupo caiu ao nível de 27% em dezembro de 1995.³

¹ -Durante o governo do general João Figueiredo (1979/1985) a inflação média anual foi de 130%; durante o governo José Sarney (1985/1990) de 472% e durante o governo Collor de Mello (1990/1992) de 948%.

² - Foram sete os planos de estabilização monetária realizados por diferentes governos a partir dos anos 80.

³ - Para suas demonstrações o estudo utiliza uma medida técnica - o coeficiente de Gini - em que o valor zero é igual a perfeita igualdade e o número um significa desigualdade absoluta.

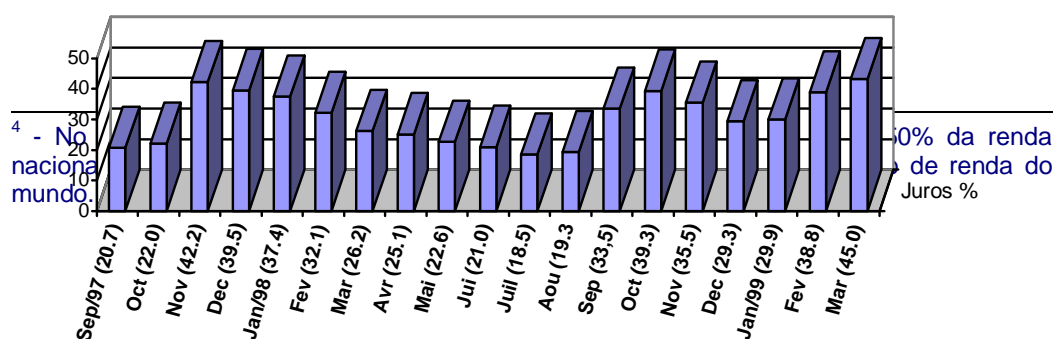
Do ponto de vista político, os efeitos de tais benefícios resultaram na reeleição de Fernando Henrique Cardoso ainda no primeiro turno das eleições presidenciais de 1998, tomando posse respaldado por quase 36 milhões de votos (53% dos votos válidos) e com ampla base no Congresso Nacional, ainda que, em relação ao primeiro mandato, ligeiramente encolhida na Câmara de 402 para 389 deputados.

Porém, a efetiva estabilidade da nova moeda nacional (o Real), baseava-se tanto no esforço do governo em promover a desindexação da economia – interrompendo a espiral inflacionária –, como, também, na necessidade de evitar novos déficits através da realização de ajuste fiscal para equilibrar as contas públicas. Isso no contexto de um país que havia esgotado suas possibilidades de desenvolver-se através do modelo de substituição de importações, sem contar, como poderia, com um mercado interno –reprimido pela concentração de renda⁴, sem ter realizado uma poupança interna que pudesse financiar os custos de suas despesas, com uma viva e

Nessa tabela, o Brasil aparece com um índice altíssimo de desigualdade na distribuição de renda. Ele é de 0,59, enquanto países da Ásia figuram entre 0,35 e 0,39. Os Estados Unidos, Inglaterra e Itália aparecem com 0,34, e a média da Argentina, Chile, Colômbia e Bolívia, é de 0,42. O estudo conclui que apesar de índice tão alto a situação brasileira melhorou de julho de 1994 e dezembro de 95, quando a partir de então perde força sendo necessárias, a partir de então, outras mudanças como investimento em educação e em reforma agrária. Este estudo foi realizado pela Divisão de Política de Gastos do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional FMI)

perigosa memória inflacionária e com taxas de juros exorbitantes. As taxas de juros, como pode ser observado na tabela abaixo (Taxas de Juros no Brasil), alcançaram seus patamares mais elevados exatamente durante as crises asiática (novembro de 1997) e russa (setembro de 1998) e, também, durante o mês de março de 1999, quando uma fuga de capitais ameaçava a economia nacional. É nesse contexto que os aumentos das taxas de juros foram considerados pelo governo brasileiro medidas necessárias e de caráter temporário com o objetivo de continuar atraindo capital externo e, também, de evitar a volta da inflação, enquanto um ajuste fiscal não viesse regular esses problemas de maneira mais efetiva.

TAXAS DE JUROS NO BRASIL (setembro de 1997 a maio de 1999)



Nesse clima de pressão, o governo procura implementar medidas fiscais visando equilibrar suas contas e diminuir a fragilidade do sistema financeiro nacional. Assim procede em novembro de 1997, portanto durante a crise asiática, quando pretende obter um resultado de 20 bilhões de Reais, tendo, porém, encontrado dificuldades em aprovar as medidas fiscais no Congresso, sendo efetivado, praticamente, apenas os impostos no conjunto das 51 medidas propostas. Assim também ocorre no mês de outubro de 1998, agora prevendo um ganho de 28 bilhões de Reais para o ano de 1999.⁵

Contudo, todo o esforço de ajuste fiscal do governo parecia encontrar-se prisioneiro de uma lógica perversa na medida em que esbarra nas altas taxas de juros estipuladas pelo próprio governo, através do banco Central, que, ao atrair capitais externos e reprimir o consumo interno, aumenta,

⁵ - Essa economia de 28,04 bilhões de reais viria de um corte orçamentário no valor de 8,671 bilhões de reais. Com a reforma da constituição realizaria um corte de mais 3, 53 bilhões de reais. Com o aumento da receita, pretendia o governo arrecadar 15,823 bilhões de reais totalizando uma economia de 28,04 bilhões de reais. As medidas - tanto de aumento da receita como de cortes nos gastos públicos -, concentravam-se em arrecadação adicional sobre a contribuição dos servidores públicos civis; em receitas advindas do aumento de alíquotas da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e em aumento das alíquotas sobre a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Foi previsto, também, cortes em gastos orçamentários e recursos extras advindos da aprovação de reformas nas áreas da previdência social, da administração pública e na estrutura tributária. Complementando tal arsenal de medidas o governo procurou reestruturar a Receita Federal e elaborar lei de responsabilidade fiscal prevendo punições para

como efeito colateral, a dívida pública, que acaba consumindo os resultados obtidos pelas medidas do ajuste fiscal. Nesse quadro, mesmo se o governo conseguisse baixar a taxa básica de juros para 20% ao ano, essa taxa incidiria sobre uma dívida pública que já chegava na casa dos 400 bilhões de Reais no ano de 1998, provocando a necessidade de pagar juros que não seriam inferiores a 70 bilhões de Reais, anulando assim o esforço realizado.

Evolução da Dívida Pública em Bilhões de Reais ⁶

ANO	BI LHÕES DE REAI S
1994	155,0
1995	211,0
1996	269,0

aqueles (tanto União como estados e municípios) que não cumprirem as metas de equilíbrio entre despesas e receita.

⁶ - Dívida líquida (descontados créditos do setor público, como as reservas em dólar do Banco Central) da União, dos Estados, municípios e estatais. Folha de São Paulo 28 de outubro de 1998.

1997	308,0
1998	349,9 ⁷

Considerando-se que as taxas de juros são o principal fator que determina o crescimento da economia, o governo tem visto o Produto Interno Bruto (PIB) do país diminuir sistematicamente. Assim, se em 1994 houve um crescimento de 5,80 pontos percentuais em relação a 1993, em 1995, há uma queda para 4,20 pontos. Em 1996 a queda continuou, atingindo 2,90 pontos; apresentando reação e subindo para 3,70 pontos em 1997 e voltando a cair em 1998 para 1,00 pontos.⁷

O desaquecimento da economia e o conseqüente aumento das taxas de desemprego - também provocadas em parte pelas altas taxas de juros - é a outra face perversa desse círculo vicioso. O desemprego que em setembro de 1994 atingia 5,05 pontos percentuais da população economicamente ativa passa, em setembro de 1995, para 5,19 pontos percentuais; aumentando mais ainda para os anos de 1996, 1997 e 1998

⁷ - A variação para 1998 é fruto de uma estimativa do mercado. Fonte: Banco Central e Bancos/ Folha de São Paulo 29 de outubro de 1998.

quando atinge respectivamente a 5.23, 5.63 e 7.65 pontos percentuais.⁸

Em recente relatório, as Nações Unidas mostraram que o Brasil deveria crescer 5% ao ano, apenas para manter as atuais taxas de 7,84% do desemprego. Segundo esse estudo, até o ano 2.010, o Brasil necessitaria criar 22 milhões de postos de trabalho para abrir lugar para aqueles que entram no mercado, sem considerar os desempregados já existentes.⁹

Neste quadro, apesar da boa base de sustentação política que o governo dispunha, as críticas das oposições e mesmo das forças aliadas ganharam espaço. Horácio Lafer, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Estado mais industrializado do país, afirmou em diversas oportunidades que as dificuldades da economia nacional se devem as promessas não cumpridas do governo e que a sobrevalorização do Real prejudicava frontalmente a indústria do Estado de São Paulo. O principal líder das oposições, Luis Inácio Lula da Silva, presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT), derrotado nas eleições presidenciais de

⁸ - Fonte: Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE). Convém assinalar que os dois principais institutos que medem as taxas de desemprego no Brasil - IBGE e Dieese chegam a resultados diferentes por conta de diferentes abrangências geográficas, de metodologia e , sobretudo, dos conceitos de desemprego utilizados. O IBGE inclui na PEA (População Economicamente Ativa) pessoas com 15 anos ou mais, enquanto o Dieese considera com 10 anos ou mais. Outra diferença é que o IBGE, considerar uma pessoa desempregada se a mesma se a mesma estiver procurando emprego nos últimos 7 dias enquanto o Dieese considera os últimos 30 dias. Além do mais o conceito de desemprego é mais amplo para o Dieese que considera desemprego oculto por trabalho precário ou por desalento. O IBGE usa o conceito de desemprego aberto que refere-se a pessoa que trabalhava tendo sido demitida ou tendo-se demitido e procura emprego e não acha.

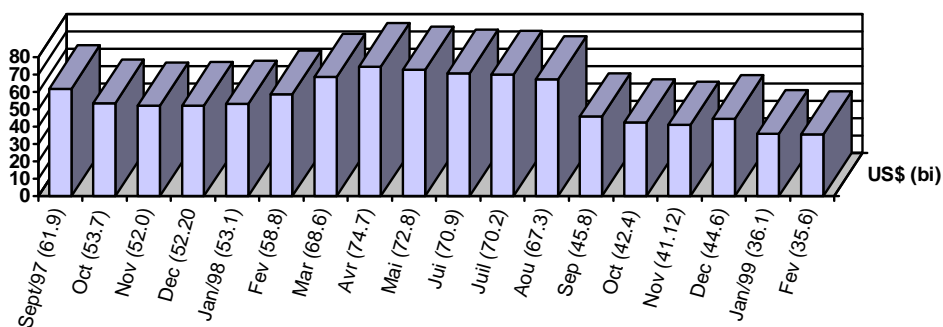
⁹ - Dados do relatório da Organização das Nações Unidas (ONU).

1998, afirmou que Fernando Henrique deve compreender que seu modelo econômico faliu e que quando o Brasil tinha reservas cambiais, o governo poderia ter elaborado uma política industrial e agrícola, mas que na atual situação o Brasil havia ficado sem reservas e sem política. Ciro Gomes, candidato também derrotado por FHC nas mesmas eleições de 98, criticou o governo afirmando ser necessário colocar no devido lugar o que chama de mitologia conservadora segundo a qual a crise brasileira se resume a uma questão fiscal. Para ele o verdadeiro problema da economia nacional adviria do colapso da dívida pública. O governo teria chegado às dificuldades em que se encontrava por ter desindexado preços e salários, mas tendo deixado indexado em dólares a maior parte de sua dívida interna que acabou chegando a R\$400 bilhões.

Essa situação chega ao paroxismo na passagem de 1998 para 1999, quando o princípio do *laissez-faire*, aplicado aos mercados financeiros internacionais, propiciou um ataque especulativo ao Real, já desgastado pelas contas públicas deficitárias e pela conseqüente dependência de fluxos externos de capital. É nesse ambiente que o governo brasileiro se viu obrigado a abrir mão do controle que exercia sobre o Real para não comprometer mais ainda as reservas cambiais do país que diminuía a uma velocidade preocupante.

Como pode ser observado na tabela abaixo (Reservas Cambiais Brasileiras), em dezembro de 1997, no auge da crise asiática, as reservas cambiais brasileiras haviam caído de 61.9 bilhões para 52.20 bilhões de dólares. Foram, porém, rapidamente restabelecidas tendo, mesmo, alcançado o recorde histórico de 74.7 bilhões em abril. Essa situação confortável foi, porém, efêmera tendo acabado em agosto, com a quebra da Rússia. A evasão de divisas avançou chegando as reservas cambiais a 35.6 bilhões de dólares.

Reservas Cambiais Brasileiras



Sem o controle exercido pelo Banco Central, o Real passa a flutuar em função do mercado chegando a desvalorizar-se a 100% de seu valor.

É nesse quadro, de enorme instabilidade, que o Brasil realiza nova negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁰ para obtenção de ajuda de 41 bilhões de dólares com o propósito de acabar com vulnerabilidade externa do país face ao crônico déficit do setor público. Nesse acordo, revisto no início do ano em função da liberalização do câmbio por parte do Banco Central do Brasil e da conseqüente desvalorização do Real, algumas metas para o ano de 1999 foram redefinidas. Primeiramente, a inflação projetada passa a ser de 16,8% (antes da desvalorização cambial a expectativa do governo era de 2%). A expectativa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) regride para percentuais que devem variar entre 3,5% e 4% (na primeira versão do acordo a queda seria de apenas 1%)

Instabilidade do Sistema Financeiro: Causas Múltiplas e Conseqüências

Indesejadas

Mudanças bruscas como as que ocorreram no início do ano de 1999 no Banco Central, com a liberação do valor do Real - que passou de fixo a flutuar em função do mercado -, seguida de duas novas indicações em menos de um mês para a presidência da instituição, podem ser

¹⁰ - Em quase 12 anos de negociação da dívida externa, o governo brasileiro assinou 11 cartas de intenção com o FMI não conseguindo cumprir os compromissos assumidos em nenhuma delas.

compreendidas, em seu significado mais imediato, a partir de causas conjunturais tanto externas como internas.

As causas externas nos remetem a um novo paradigma da economia mundial com todas as suas conseqüências ainda imprevisíveis em suas dimensões mais completas. Entre essas causas certamente devem ser considerados os novos padrões e fundamentos da competição econômica internacional, onde o aumento da produtividade do trabalho tem lugar de destaque e, também, a importância adquirida pelo sistema financeiro internacional, agora livre das regulações estabelecidas em Bretton Woods. Porém, entre esses itens, creio não deve ser negligenciada a natureza das regras que passaram a regulamentar o sistema bancário nos países avançados. A esse respeito Jeffrey Sachs sustenta que a essência da atual crise financeira ..."consiste no fato de que, entre 1993 e 1996, os chamados mercados 'emergentes' receberam uma enxurrada de empréstimos bancários internacionais, sendo que a partir de 1997 esses capitais fugiram dos mesmos mercados emergentes. Países como Rússia, ou Indonésia, Coréia do Sul e Tailândia, no Sudoeste Asiático; ou o Brasil e Peru, na América Latina, puderam contrair empréstimos em condições fáceis em meados da década, mas viram esses empréstimos serem

retirados, em pânico, nos últimos dois anos”.¹¹ Para Sachs, essa situação foi possível em função da maior parte dos empréstimos concedidos pelos bancos internacionais terem sido de muito curto prazo e, em 1997, quando os bancos internacionais entraram em pânico e resolveram sair o mais rapidamente possível dos mercados emergentes, puderam fazê-lo quase todos ao mesmo tempo considerado o curto prazo dos empréstimos que haviam concedido.¹²

Entre as causas internas encontra-se um quadro no qual a nova moeda nacional ancorou-se, simultaneamente e por um tempo demasiadamente longo, em uma política de quase paridade cambial com o dólar concomitantemente a uma política de juros extremamente elevados. As âncoras fiscal e monetária deveriam atuar enquanto os itens da reforma fiscal, definitiva solução para o processo inflacionário, não fossem votados no Congresso Nacional.

¹¹ -Sachs, Jeffrey, *Pânico financeiro e a lei das conseqüências involuntárias*, in Folha de São Paulo, 9 de maio de 1999. Jeffrey Sachs é diretor do Instituto Havard de Desenvolvimento Internacional e professor da cadeira Gallen Stone de Comércio Internacional da Universidade de Harvard.

¹² - Ainda segundo Sachs, ...”segundo o método pelo qual são contabilizados os haveres dos bancos, as normas permitem que os bancos emprestem a outros bancos quatro vezes mais dinheiro em créditos de curto prazo que em créditos de longo prazo. Desse modo, regulamentos supostamente benignos acabam por incentivar os bancos a multiplicar seus empréstimos de curto prazo e reduzir seus empréstimos de longo prazo”...”Na realidade, o problema era que o sistema internacional criara um verdadeiro ‘castelo de cartas’, no qual uma montanha de empréstimos interbancários de curto prazo podia ser invertida de uma hora para outra, provocando o desabamento econômico dos países devedores.”

Essas políticas, cambial e monetária, geraram uma longa queda de braço entre o banco central e algumas das principais forças políticas do país que o acusavam de ter submetido a economia nacional a uma taxa de crescimento muito abaixo das expectativas tanto da classe patronal como trabalhadora. A situação de desgaste a que chegou o BC permitiu e mesmo condicionou a mudança de diagnóstico por parte do governo a respeito da política cambial que passou a ser adotada pelo BC e seu novo presidente a partir de janeiro de 1999.

Se por um lado a fragilidade fiscal brasileira e dos riscos dos empréstimos internacionais de curto prazo, nos parecem pertinentes para explicar – em sua dimensão conjuntural e imediata – as mudanças ocorridas na política econômica nacional, por outro, não podemos ignorar que durante a quase totalidade do século que hora se encerra, uma das principais características não só das instituições econômicas e financeiras do país mas do conjunto das instituições públicas brasileiras foi exatamente sua enorme instabilidade, o que nos faz acreditar que razões estruturais estejam condicionando a enorme frequência com que ela ocorre.¹³

¹³ - A “Revolução de 1930; o golpe de Estado de 1937; a redemocratização de 1945; o suicídio do presidente Getúlio Vargas, em 1945; a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961; a difícil posse de João Goulart, que a seguir, em apenas 2 anos e sete meses à frente da presidência da República, trocou cinco vezes de ministério e duas vezes de sistema de governo, e o golpe que o depôs em março de 1964 são apenas algumas indicações mais visíveis dessa longa instabilidade. Ela continuou a se manifestar durante o regime militar – que editou 17 atos institucionais que modificaram profundamente as constituições de 1946 e

Essa instabilidade se torna extremamente peculiar quando verificamos que ocorre tanto durante os regimes autoritários - fragilizados por se apoiarem em coalizões políticas restritas e precárias - como, também, durante os regimes democráticos que, em tese, deveriam gerenciar a inclusão de setores marginalizados ao campo da cidadania ampliando por tanto sua base de sustentação política.

Segundo a hipótese do presente trabalho isso se dá porque no Brasil, democracia nem sempre significou melhoria das condições materiais de vida para a população como um todo. Democracia nem sempre significou melhoria nos altos níveis de concentração de renda verificados historicamente no país, ou mesmo maior e melhor acesso a emprego, segurança, saúde, educação, moradia própria, saneamento básico e outros benefícios sociais. Em outras palavras, a simples realização de eleições livres não significou que o sistema institucional público ampliasse automaticamente para uma parcela mais expressiva da população os benefícios produzidos pela sociedade, criando solidariedades e vínculos mais estáveis desta população com as instituições públicas nacionais.

Para aprofundarmos nossa hipótese - a relação no Brasil entre democracia política e crescimento econômico - um bom ponto de partida nos parece ser o reexame da velha tese de Samuel Lipset, retomada agora por Adam Przeworski, segundo a qual o crescimento da economia é muito importante para a vida das democracias.¹⁴ Apoiado sobre uma base de dados a respeito do comportamento político de 135 países entre os anos de 1950 e 1990, Przeworski afirma que os países que tem uma renda *per capita* superior a 6.000 dólares apresentam uma inequívoca tendência a se transformarem em democracias estáveis, afirmação sem dúvida que adequa-se a grande parte dos países do hemisfério norte.

Porém, no Brasil, as relações entre democracia e crescimento econômico estão longe de serem lineares, podendo ser verificados, em nossa história recente, períodos autoritários com fortes índices de crescimento econômico, como durante o governo do general Emílio Médici (1969 a 1974), cujo crescimento médio em relação ao PIB foi de 12 pontos percentuais; e, também, períodos democráticos com fracas taxas de crescimento econômico como no atual governo de Fernando Henrique

modificações infringidas à moeda nacional e a própria Constituição Federal, e a alta rotatividade dos titulares dos principais cargos do Poder Executivo.

¹⁴ - Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53(1959)

- ^a Przeworski, M. Alvarez, J.^a Cheibub e F. Limongi. O Que mantém as Democracias? In "Lua Nova", *Revista de Cultura e Política* n.40/41, 1997, São Paulo

Cardoso (1994 a 1998 1º mandato) que atingiu a média anual de 3,4 pontos percentuais, apenas para citar exemplos mais conhecidos.

Essas freqüentes rupturas verificadas na vida das instituições públicas brasileiras reflete de maneira clara a falta de consenso da sociedade – seja em períodos autoritários ou democráticos – a respeito do caráter das regras e das instituições que tem como atribuição regular a repartição dos benefícios públicos. Essa instabilidade, na verdade, resulta de um modelo de competição política de natureza desestabilizadora que começa a se formar nos anos 30, quando o Estado brasileiro inaugura um extraordinário processo de concentração de prerrogativas em algumas de suas instituições. Essas instituições, controladoras de recursos estratégicos (concessões, serviços, orçamentos, folha de funcionários etc), adquiriram, no correr das últimas décadas, uma enorme possibilidade política de escolher, na sociedade, que atores seriam seus parceiros preferenciais na geração, administração e consumo desses recursos e, conseqüentemente, quais os que ficariam à margem como não-cidadãos ou como cidadãos de segunda classe. Essas instituições, por concentrar tantas prerrogativas, definindo tão incisivamente o padrão da competição política nacional foram, paradoxalmente, transformadas em alvos preferenciais a serem desestabilizados pelos grupos que não viam seus

próprios interesses e visões de mundo expressos em tais arranjos institucionais.¹⁵ O sistemático movimento de desestabilização de grupos e instituições públicas verificado no Brasil constitui-se em indicador da incapacidade da democracia brasileira em construir um consenso a respeito dela mesma, resultando dessa situação uma espécie de identidade e de consciência pública muito restrita que fragiliza enormemente a base de apoio político da própria democracia.

Durante o regime militar (1964 - 1988), essa falta de consenso encontrava-se, paradoxalmente, camuflada por um outro consenso, este contra o Estado autoritário. Isso, pelo menos, a partir do final dos anos 70 quando o projeto econômico do regime militar perdia sua força atingido pelos choques do petróleo (1973 e 1978) e dos juros internacionais (1979). Porém, com a redemocratização do país, em 1988, os grupos que reincorporaram-se ao sistema político formal e que antes encontravam-se unidos contra a ditadura, não produziram nenhuma forma de convergência a respeito das regras e das instituições que deveriam regular a competição política nacional. Esse é um dos principais fatores que nos diferenciam dos países do hemisfério norte, mais estáveis institucionalmente e mais democráticos. Em tais países a competição

¹⁵ - Ver: Raposo, Eduardo, "O Estado Dentro do Estado (Autoritarismo e Instabilidade

política ocorre em torno de benefícios regulados pelo Estado e há um certo acatamento das regras e das instituições que regulam essa competição. No Brasil a tônica da disputa é de outra natureza. O que se disputa não são apenas – nem propriamente – os benefícios regulados pelas instituições públicas, mas sim o controle das próprias instituições, tal a importância que elas têm como geradoras de oportunidades e de ganho político e econômico.

Essa falta de consenso esteve presente, de forma extremamente nítida, nos principais momentos de constituição das autoridades monetárias no Brasil. Não foi por outro motivo que tanto a Superintendência da Moeda e do Crédito quanto o Banco Central do Brasil só conseguiram ser criadas em períodos autoritários, 1944 e 1965 respectivamente, quando as divergências a respeito do modelo institucional a ser criado eram mais submetidas ao controle autoritário. É importante chamar atenção para o fato que se o regime autoritário (gov. Castelo Branco: 1964 a 1968) havia conseguido criar o Banco Central, impondo-se aos interesses corporativos – habituados a controles mais amenos por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas monetária e creditícia das quais dependia o vigor de suas

Institucional no Regime Militar – Banco Central, Petrobrás e Eletrobrás)" tese de doutoramento defendida no Instituto Universitário de pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ, 1997).

atividades – esse arranjo, porém, não apresentou nenhuma persistência e, a partir do governo de Costa e Silva, fragiliza-se sendo desestabilizado.

Sobrepondo-se a essas tradicionais dificuldades, um processo de transformação radical no ambiente internacional esta em curso neste final de século, tendo passado a evidenciar, mais ainda, a fragilidade de nosso velho modelo desenvolvimentista que, apesar de injusto e concentrador de rendas e oportunidades havia gerado inegável crescimento econômico e industrial ao país. Nesse novo ambiente, onde novas formas transnacionais da organização e do financiamento da produção prevalecem, é que o Estado brasileiro procura ajustar suas contas para poder reestruturar um novo projeto de desenvolvimento. A criação desse novo projeto encerra um componente de caráter eminentemente político, exigindo entendimento e negociação, para que o Estado que resulte de tal projeto seja o mais amplamente possível apoiado na sociedade, adquirindo, conseqüentemente, estabilidade e longevidade.

Crise Econômica, Estratégia Política e Âncora Social

O ponto central da presente argumentação é que, no Brasil, a conquista de estabilidade duradoura para as instituições públicas – sejam elas

econômicas ou não -, não ocorrerá sem transformações efetivas nas relações políticas que a sociedade estabelece com suas instituições públicas. Em outras palavras, as instituições públicas nacionais só adquirirão estabilidade, na medida em que forem apoiadas em coalizões políticas estáveis. Convém sublinhar que coalizões políticas estáveis, nas condições em que se encontra o campo da cidadania no Brasil, extremamente exíguo, são problemáticas, considerando-se, por um lado, a imprevisível capacidade das populações excluídas de se organizarem politicamente¹⁶, e, por outro, a fragilidade fiscal do Estado o que debilita sua capacidade em absorver demandas que escapem a sua previsibilidade neste campo. Ou seja, a quebra das regras da competição macro política (crise) é o momento de conjugação da perda de capacidade do Estado de produzir benefícios dentro das expectativas geradas pela sua tradicional presença na economia e na vida da sociedade, com a eventual capacidade dos diferentes grupos da sociedade de se organizarem para garantir suas participações nesses benefícios. A combinação desses dois fenômenos resulta necessariamente em conflitos, instabilidade e, por vezes, em "soluções autoritárias".

¹⁶ A este respeito, segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego/ abril de 1996 do IBGE – número dedicado a Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política,

Do ponto de vista estrito, - relativo a incapacidade do governo promover um ajuste fiscal negociado permitindo o financiamento do Estado de maneira não inflacionária, - este, o governo, passou a depender de taxas de juros altíssimas para tentar garantir fluxos financeiros, nacionais e internacionais, obrigando o país a crescer pouco e conviver com taxas indesejadas de desemprego. Sem conseguir sair dessa "ciranda", o governo mantém-se prisioneiro da lógica financeira, relegando a segundo plano a atividade produtiva que possibilitaria a descompressão da demanda social reprimida e, portanto, de uma situação mais propícia ao estabelecimento de coalizões políticas mais amplas e mais duradouras.