

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA E CULTURA
POLÍTICA NO BRASIL: O PLANO REAL E AS
ELEIÇÕES DE 1994**

Julian Borba

Porto Alegre, agosto de 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA E CULTURA
POLÍTICA NO BRASIL: O PLANO REAL E AS
ELEIÇÕES DE 1994**

Julian Borba

Prof. Dr. Cezar Marcello Baquero Jacome
Orientador

Tese apresentada como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política, pela
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul

Porto Alegre, agosto de 2002

“As duas imagens mais freqüentes nas quais se reconhece o governante autocrático é aquela do pai ou do médico: os súditos não são cidadãos livres e saudáveis. São ou menores de idade que devem ser educados, ou doentes que devem ser curados. Uma vez mais a ocultação de poder encontra sua própria justificação na insuficiência, quando não na completa indignidade, do povo. O povo, ou não deve saber, porque não é capaz de entender, ou deve ser enganado, porque não suporta a luz da verdade” (Norberto Bobbio).

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS
LISTA DE QUADROS
LISTA DE TABELAS
RESUMO E ABSTRACT

INTRODUÇÃO.....	11
1. Definição do problema de pesquisa.....	12
2. Objetivos.....	26
3. Hipóteses de trabalho.....	27
4. Operacionalização.....	28
5. Organização do trabalho.....	31
6. Sobre o horizonte normativo do trabalho.....	34
PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO E HISTÓRICO.....	36
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO.....	37
1.1. A teoria social e o problema da ideologia.....	37
1.2. Uma definição operacional de ideologia.....	60
1.3. O fenômeno tecnocrático e a ideologia tecnocrática.....	64
1.4. A economia como ideologia: o “modernismo econômico” e a “retórica reacionária”.....	84
CAPÍTULO II – A LONGA TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA.....	91
2.1. Ideologia tecnocrática e a construção do Estado brasileiro	91
2.2. Liberalização, democratização e a tecnocracia.....	103
PARTE II – PLANO REAL E IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA.....	110
CAPÍTULO III – PLANO REAL: CONTEXTO, HISTÓRIA E ESTRATÉGIAS.....	111
4.1. Contexto.....	111
4.2. Plano Real: história e estratégias.....	144

CAPÍTULO IV – A BIBLIOGRAFIA SOBRE O PLANO REAL: UMA REVISÃO.....	154
4.1. Abordagens centradas nos atores.....	154
4.2. Abordagens centradas nas instituições.....	158
4.3. Abordagens centradas nos fatores externos.....	162
4.4. Análise das interpretações e uma proposta alternativa.....	163

CAPÍTULO V – “DA DOENÇA NACIONAL À SALVAÇÃO NACIONAL”: ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DISCURSIVA SOBRE A INFLAÇÃO.....	165
5.1. A inflação no Brasil: de problema residual ao centro da crise.....	167
5.2. A grande “doença nacional”: a representação da inflação no discurso sobre o Plano Real..	172
5.3. Uma interpretação para os dados.....	199

CAPÍTULO VI – “PARA CURAR A DOENÇA NACIONAL, UM BOM REMÉDIO”: AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO PLANO REAL.....	206
6.1. A legislação do Real.....	208
6.2. Os Policy Makers.....	225
6.3. Uma interpretação para os dados.....	241

PARTE III – IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA E ELEIÇÃO DE 1994..... 250

CAPÍTULO VII – “PARA RECEITAR UM BOM REMÉDIO, UM BOM MÉDICO”: O DISCURSO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NA CAMPANHA ELEITORAL DE 1994.....	251
7.1. A literatura sobre o HGPE de 1994.....	253
7.2. O discurso de FHC no HGPE.....	260
7.3. Uma interpretação para os dados.....	281

CAPÍTULO VIII – IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: UMA INTERPRETAÇÃO PARA AS ELEIÇÕES DE 1994.....	285
8.1. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral.....	287
8.2. A eleição presidencial de 1994: contexto e literatura.....	317
8.3. Uma análise da eleição presidencial de 1994.....	325

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	345
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	350
--	------------

TABELA ANEXA.....	380
--------------------------	------------

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturas conceituais investigadas.....	30
Quadro 2 – Modos e estratégias de operação da ideologia.....	62
Quadro 3 – O grande debate sobre a globalização: resumo.....	121
Quadro 4 – Graus de concentração do poder decisório e governabilidade.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Edição de medidas provisórias por governo e média mensal por governo.....	136
Tabela 2 – Reedições de medidas provisórias por governo e média mensal por governo.....	136
Tabela 3 – Revogação de medidas provisórias por governo e média mensal por governo.....	136
Tabela 4 – Distribuição de Medidas Provisórias (MPs), por áreas, segundo anos e governos (1989-1995) em %.....	137
Tabela 5 – Eficácia política em %.....	307
Tabela 6 – Confiança do brasileiro no Congresso Nacional em %.....	308
Tabela 7 – Confiança do brasileiro no Governo Federal em %.....	309
Tabela 8 – Nível de confiança dos cidadãos em relação às instituições política em %....	310
Tabela 9 – Avaliação da classe política em %.....	311
Tabela 10 – Avaliação dos partidos políticos em %.....	311
Tabela 11 – Nostalgia dos militares em %.....	313
Tabela 12 – Opinião sobre partido único em %.....	314
Tabela 13 – Opinião sobre a eficácia do regime democrático em %.....	314
Tabela 14 – Opinião sobre “líder forte” e presença de tecnocratas no governo em %.....	315
Tabela 15 – Concordâncias de frases sobre o plano Real em %.....	326
Tabela 16 – Opinião que mais concorda sobre o que ocorreu a partir do plano Real em %.....	327
Tabela 17 – Opinião sobre consumo e poder de compra depois do Real em %.....	328
Tabela 18 – Situação da vida e da família após o plano Real em %.....	328
Tabela 19 – Atributo agregado de competência em %.....	330
Tabela 20 – Qualidades de Lula e FHC em %.....	331
Tabela 21 – Atributo agregado de moralidade em %.....	332
Tabela 22 – Qualidades pessoais gerais em %.....	333
Tabela 23 – Defeitos de Lula e FHC em %.....	335

Tabela 24 – Principal qualidade de um Presidente da República em %.....	337
Tabela 25 – Qualidades de um Presidente da República relacionadas com qualidades de FHC e Lula em %.....	338
Tabela 26 – Principais motivos do voto, segundo escolaridade em %.....	340

AGRADECIMENTOS

Esta tese só se tornou possível graças a ajuda e cooperação de uma série de pessoas e instituições. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Universidade do Vale do Itajaí, pela licença de dois anos que possibilitou a realização de boa parte da pesquisa.

Ao meu orientador, professor Marcello Baquero, pela confiança, disposição em me orientar e pelas sugestões que permitiram dar um outro ângulo ao trabalho. Também sua acolhida em alguns momentos difíceis do doutorado, serão inesquecíveis para mim.

Ao professor Erni Seibel, a quem devo muito mais do que agradecimentos. Nomear e agradecer por tudo que ele fez por mim, demandaria muito mais do que posso fazer nessas linhas.

Ao professor Ricardo Silva, inspirador desta tese. Seus trabalhos e intervenções em nosso grupo de estudos são sempre motivos de um novo aprendizado intelectual. Sua humildade e espírito democrático fornecem aprendizado para a vida.

Aos professores Enno Liedke Filho e Carlos Arturi, por suas valiosas sugestões e críticas, apresentadas durante o Exame de qualificação.

Aos colegas de turma, em especial João Lucas, Ramone, Rosana, Ana Lúcia e Ana Backes. Entre os colegas de turma, devo um agradecimento especial ao amigo Gabriel Vitullo.

Aos meus pais, Enio e Terezinha, pelo amor, carinho, compreensão e amizade. Devido a vocês, muito antes de ter lido “teoria democrática” pude vivenciar em casa, muitas lições de “prática democrática”.

Aos meus irmãos, Charles e Gabriela. Cada um de vocês dois, de alguma maneira, deu alguma contribuição a este trabalho.

A toda minha família, em especial, a tia Maria, a Silvia, Silvana e Magda, que tão bem me hospedaram no tempo que morei em Porto Alegre.

Aos amigos do Nipp, Gilmar, Mônica, Sirlândia e Nelson. Nossos debates quinzenais tiveram um papel fundamental para este trabalho.

Aos velhos amigos, Marcelo, Guegué e Tita, por conseguirmos manter uma relação que ultrapassou as distâncias e diferenças.

Ao Chico, por sua amizade e companheirismo.

Aos amigos que fui fazendo ao longo dos anos: Biga, Neco, Rogério, Ávila, Fernando Nicolau, André Moraes e tantos outros que não conseguiria nomear aqui.

Por fim, um agradecimento especial a vó Deveci, que, com tanto carinho e amor me acolheu em sua casa, desde o mestrado. Infelizmente ela partiu quase no fim desta jornada. É a ela que dedico este trabalho.

RESUMO

Partindo do fato de que as idéias tecnocráticas se constituíram num dos elementos formadores das instituições e da cultura política brasileira, analisa-se (1) o Plano Real sob o aspecto da continuidade com a tradição tecnocrática de racionalização e legitimação das políticas estatais no Brasil, e (2) a eleição presidencial de 1994 como evidência da materialização das idéias tecnocráticas no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Conclui-se que o tecnocratismo se constitui num arquétipo político ideológico no Brasil, que vem sendo usado constantemente para legitimar e racionalizar (a) as políticas estatais, (b) as reformas do Estado e (c) um modelo de homem público ideal. Indica-se também que tal arquétipo se encontra materializado no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, o que possibilita que essas idéias obtenham legitimidade ao longo da história.

ABSTRACT

Departing from the fact that the technocratic ideas have become one of the shapers of the institutions and of the Brazilian political culture, the Real Plan is (1) analysed under the aspect of continuity with the technocratic tradition of rationalization and legitimation of the state policies in Brazil, and (2) the presidential election of 1994, as evidence of the materialization of the technocratic ideas in the system of political creeds of the Brazilian society. It is concluded that the technocracy has become an ideological political archetype in Brazil, which has been constantly used to legitimize and rationalize (a) the state policies, (b) the reformation of the State and (c) a model of the ideal public man. It is also indicated that such an archetype is found materialized in the system of political creeds of the Brazilian society, enabling these ideas to gain legitimacy through history.

INTRODUÇÃO

Esta tese trata da ideologia e mais especificamente da ideologia tecnocrática. O primeiro questionamento que deve surgir para o leitor diante de um trabalho dessa natureza é qual a importância dessa discussão quando, como nunca, se proclama o próprio fim ou a morte das ideologias.

Além disso, qual a importância de um trabalho sobre a ideologia tecnocrática, no momento em que uma das vozes mais influentes das ciências sociais contemporâneas afirma que “diferentemente dos anos 60, teorias da tecnocracia não têm mais qualquer importância para as ciências sociais e porque, diferentemente dos anos 70, também na política a euforia do planejamento e a crença na ciência se diluíram” (Habermas, 1997: 90)?

Buscar-se-á nesta tese mostrar a importância desses dois conceitos, mesmo reconhecendo o perigo de “remar contra a corrente” no que se refere à produção contemporânea das ciências sociais. Será desenvolvida a argumentação de que o conceito de ideologia ainda possui um grande potencial analítico para as ciências sociais; e que a ideologia tecnocrática, longe de não ter mais qualquer importância, está cada vez mais presente no discurso e nas instituições políticas contemporâneas. O que se observa, na verdade, é a ausência de uma teorização sobre as novas formas assumidas pelo fenômeno tecnocrático nas sociedades e nos Estados contemporâneos.

A crise do planejamento estatal e a ascensão do neoliberalismo não podem ser vistas como o fim da ideologia tecnocrática. Apesar de ter sido fortemente associada ao processo de expansão do Estado verificado no pós-guerra, não há qualquer indício de seu desaparecimento no contexto da globalização da economia e do neoliberalismo. Tais fenômenos, como se

pretende desenvolver nesse trabalho, teriam a própria atualização dessa ideologia em seu discurso e instituições.

Assim, esta pesquisa pretende delimitar uma pequena parte desse universo e analisar como uma política de estabilização econômica elaborada no Brasil (Plano Real), no contexto da ascensão da globalização da economia e do predomínio das idéias neoliberais, estava profundamente marcada pela ideologia tecnocrática, e como essa ideologia se materializou nas instituições e na cultura política brasileira.

1. Definição do problema de pesquisa

Na definição do problema de pesquisa, iniciar-se-á com uma discussão sobre o modelo dos “arquetipos e gramáticas” políticas formadoras da tradição tecnocrática brasileira, para posteriormente entrar-se na definição do tema desta tese.

Arquetipos e gramáticas políticas na sociedade brasileira

Quando se faz referência a “arquetipos e gramáticas da política brasileira” se está pautando por uma reflexão que busca analisar elementos *ideológicos, institucionais e culturais*, de longo prazo, constituintes de determinadas sociedades. Tais elementos, apesar de passarem por mutações ao longo do tempo, constituem-se em traços estruturais ou permanentes de algumas formações sociais.

Com relação ao caso brasileiro, vários autores buscaram analisar alguns destes traços e sua forma de reprodução. Raymundo Faoro (1991), por exemplo, em os *Donos do Poder*, descreveu a dominação patrimonial no Brasil por meio de um estamento burocrático como a característica permanente da política brasileira.

Da mesma forma, Schwartzman (1988) utilizou o conceito de neopatrimonialismo para analisar a configuração de uma relação de longo prazo entre Estado x Sociedade no Brasil. O elemento central de tal relação seria a cooptação, uma forma de relação Estado x

Sociedade organizada de maneira inversa àquela assumida pelos países organizados sob inspiração do modelo anglo-saxão, onde predominariam as relações de representação.

Num trabalho já clássico de nossa ciência política, Edson Nunes (1997) afirma que a política no Brasil se estruturou historicamente a partir de quatro “gramáticas”: o *clientelismo*, o *corporativismo*, o *insulamento burocrático* e o *universalismo de procedimentos*.

O clientelismo, objeto de vários estudos, estaria relacionado à forma como foi constituída a sociedade brasileira, sendo tão antigo quanto nossa própria história. As outras três gramáticas emergiram principalmente a partir dos anos de 1930, e foi no entrelaçamento dessas gramáticas que se desenvolveu o processo de construção do Estado (e do capitalismo) no Brasil.

Enquanto o *clientelismo* e o *corporativismo* podem ser considerados instrumentos que foram utilizados como forma de garantir o apoio das massas e, de certa forma, obter-se a legitimidade dos governos; o *insulamento burocrático* foi a maneira como as elites estatais buscaram o desenvolvimento econômico no Brasil. Já o *universalismo de procedimentos* pode ser entendido como a tentativa histórica de se construir uma ordem racional-legal no País.

Essas quatro gramáticas, segundo Nunes (1997), seriam traços permanentes da política brasileira do século XX, em que cada grupo no poder tendeu a privilegiar uma ou outra em sua ação política. Da análise de Nunes, pode-se concluir que “os grandes manobristas do passado, Getúlio e Juscelino, mantiveram o sistema em certo equilíbrio” (Nunes, 1997: 128).

Na mesma linha de análise, Michel Debrun (1983) também tratou da possibilidade de se identificarem traços permanentes na política brasileira, ou, como o próprio autor denomina, os “arquétipos político e ideológicos” brasileiros:

Face à grande diversidade de conjunturas, as forças dominantes reagiram lançando mão de um número limitado de estratégias políticas, sempre as mesmas. Situação essa que permanece ainda hoje, em que pesem os arranhões que vem sofrendo de modo crescente. Daí a repetição, cansativa de certos temas: essa monotonia temática procura ser a imagem temática de uma realidade política vista, senão como estagnada, como capaz de uma reprodução indefinida, mediante o uso de alguns mecanismos seculares de dominação que, até o momento, se revezaram no palco do poder (Debrun, 1983: 13).

Debrun relaciona os seguintes arquétipos: a *conciliação*, o *autoritarismo desmobilizador*, o *autoritarismo mobilizador*, o *liberalismo “à brasileira”* e o *messianismo*. Entre essas estratégias, a conciliação seria o arquétipo dominante e mais recorrente na prática política das elites. Segundo o autor, a *conciliação* “não corresponde ao que geralmente se

entende por conciliação política, a qual está concebida como um acordo entre atores – grupos ou indivíduos – de um peso mais ou menos igual. Ou, pelo menos, nenhum dos dois poderia esmagar o outro”. A idéia de conciliação no Brasil “sempre pressupôs o desequilíbrio, a dessimetria dos parceiros, e não seu equilíbrio”. Ela serviu sempre para “formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e os outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários” (Debrun, 1983: 15).

Já o *autoritarismo mobilizador* foi caracterizado pelo empenho das classes dominantes em promover a mobilização das massas populares com o objetivo de apoio aos seus projetos políticos¹. Assim, teve-se o integralismo nos anos 30, ou nos anos 50 e 60 o mobilizacionismo nacionalista do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) e dos CPCs (Centros Populares de Cultura). Apesar das diferenças entre esses movimentos “o ‘mobilizacionismo’ encampa o postulado fundamental dos outros autoritarismos: a sociedade brasileira, ou parte dela, é ‘fraca’ e deve ser redimida” (Debrun, 1983: 58)

O *liberalismo à brasileira* (v. Costa, 1985, Bosi, 1992) foi o arquétipo dominante até ser substituído pela conciliação no reinado de D. Pedro II. Apesar de ser autêntico, esse liberalismo era válido para poucos, ou seja, para a aristocracia que podia dedicar-se puramente a problemas políticos. No mais, o liberalismo, mesmo sendo substituído por outras fórmulas políticas, continuou subsistindo no discurso dos atores dominantes, preenchendo uma função no espaço político verbal. Aquilo que posteriormente Hélgio Trindade (1985) veio identificar como um dos traços marcantes da política brasileira: uma lógica liberal conjugada com uma *práxis* autoritária.

O *messianismo*, por sua vez, foi o “arquétipo dos oprimidos”, os quais, diante da estrutura vertical de poder presente na sociedade brasileira, estiveram sempre marginalizados do poder: “não admira que esses grupos quando não adotam religiões de resignação, tenham escolhido a revolta incondicional e/ou sonhos milenaristas” (Debrun, 1983: 19).

Por último, o *autoritarismo desmobilizador*² que, juntamente com a conciliação, segundo Debrun, teria dividido o papel de ideologia dominante na política brasileira, pois o

¹ Sobre o mobilizacionismo, vide Toledo (1978) e Pécaut (1990).

² Convém destacar que o “autoritarismo desmobilizador” foi analisado por uma série de estudiosos do pensamento político brasileiro, que formularam diferentes denominações para caracterizar esta tradição. W. G. dos Santos (1978), por exemplo, cunhou o conceito de “autoritarismo instrumental”, enquanto Bolívar Lamounier (1985) usou a denominação de “ideologia de Estado”. Num estudo mais recente, Ricardo Silva (1998) formulou o conceito de “ideologia do Estado autoritário” para caracterizar este pensamento. O uso de tais

populismo “nunca passou de uma modalidade de conciliação”. De acordo com Debrun, o autoritarismo desmobilizador teria caracterizado tanto o Estado Novo como o regime militar de 1964. O princípio articulador deste arquétipo seria a idéia do suposto amorfismo da sociedade brasileira, além da irracionalidade do comportamento coletivo dos grupos dominados. Para evitar a desagregação da ordem, o Estado deve surgir como instituição redentora da sociedade.

Qual a semelhança entre as análises de Nunes (1997) e Debrun (1983)? Parece que a *semelhança principal está em, por caminhos diferentes, apontar para traços cristalizados ou até mesmo permanentes da política brasileira*. Enquanto Nunes destaca os elementos institucionais da “gramática política” brasileira, Debrun privilegia os aspectos ideológicos de nossa tradição. Num ponto específico, poder-se-ia dizer que as duas análises se cruzam: Nunes identifica no “insulamento burocrático”³ a forma como se conseguiu a “modernização” e o “desenvolvimento” brasileiro após 1930, e Debrun afirma que um dos elementos ideológicos mais marcantes de modernização brasileira foi o “autoritarismo desmobilizador”. *Mas qual a semelhança entre esses conceitos? O que o autoritarismo desmobilizador tem a ver com o insulamento burocrático?*

Entende-se que quando Debrun trata de “autoritarismo desmobilizador” está se referindo a uma “ideologia de Estado” que buscou racionalizar e legitimar os dois grandes períodos ditatoriais da história republicana brasileira. Trata-se das idéias formuladas nas décadas de 1920 e 1930 por autores como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Alberto Torres (1ª geração), e, posteriormente, atualizada para o contexto dos anos de 1960, principalmente por um conjunto de economistas articulados em torno de Roberto Campos e Eugênio Gudim (2ª geração).

O programa político dos pensadores da primeira geração estava assentado na idéia de uma crise iminente na sociedade brasileira, caracterizada basicamente pela dissociação entre o país real e o país legal, representado pelo constitucionalismo liberal da República. Para esses autores, as idéias liberais não vingariam no Brasil por vários motivos, entre os principais, o fato de que os brasileiros não teriam freqüentado as escolas práticas da democracia, como os

conceitos tem implicações teóricas importantes, o que acabou gerando grandes polêmicas sobre a melhor forma de caracterizar esta tradição. Não se tem a intenção aqui de entrar neste debate, pois fugiria dos objetivos de pesquisa. Assim, usar-se-ão os conceitos referidos acima, de uma forma um tanto quanto indiscriminada, porém com a necessária qualificação, que será feita ao longo do texto.

³ Através do conceito de insulamento burocrático, Nunes (1997) quer se referir à existência de “ilhas de racionalidade” e especialização técnica, que aparecem entendidas como um antídoto à histórica tendência clientelista brasileira e como um meio eficaz de controle das pressões da sociedade.

cidadãos dos países anglo-saxões. Diante desse diagnóstico, esses pensadores formularam uma terapia que estaria assentada na idéia de “Estado autoritário” (Silva, 1998; 2000). Os principais elementos dessa terapia autoritária seriam: em primeiro lugar, o “tecnocratismo”, ou seja, para a construção da nação no Brasil deveria se utilizar de uma elite de “notáveis nos vários domínios do conhecimento, especialmente nas ciências morais e políticas” (Oliveira Vianna); em segundo lugar, como destaca Debrun, aparece o “desmobilizacionismo”, o qual seria utilizado para demonstrar a incapacidade (política e cultural) do povo brasileiro viver num regime democrático e a necessidade de que a organização política estivesse fundada na passividade absoluta dos cidadãos; e em terceiro lugar, e aí se encontra o fundamento do projeto político dessa ideologia, está o “estatismo”, o qual se revela na imagem do Estado como agente tutelar da sociedade.

Enquanto os pensadores autoritários dos anos 20 e 30 se utilizavam da sociologia como instrumental básico para demonstrar a inviabilidade do liberalismo político e da democracia no Brasil, derivando daí a necessidade do Estado autoritário, na atualização da estrutura argumentativa desta ideologia, feita pelos ideólogos da segunda geração, a retórica sociológica contra o liberalismo foi substituída por uma retórica economicista contra a democracia populista (Silva, 1998).

Pensadores como Gudim e Campos deram nova vida ao “autoritarismo desmobilizador” no Brasil, a partir de nova base: **a ciência econômica**. Seria ela que deveria promover a reorganização nacional, propor a política “correta” e “necessária” para se alcançar o desenvolvimento com estabilidade. Porém, para que os técnicos tivessem autonomia, seria necessário promover uma readequação do marco institucional brasileiro. A decisão correta só poderia ocorrer numa forma de organização do Estado que limitasse a atuação dos políticos “populistas” e desse total espaço às elites tecnocráticas, ou seja, o Estado autoritário.

Respondendo à questão anteriormente formulada, poder-se-ia dizer que *o “insulamento burocrático” foi uma das formas de materialização institucional do projeto do “autoritarismo desmobilizador”, pois o “tecnocratismo” desse arquétipo político se baseava, sobretudo, na idéia de que a organização institucional do regime democrático tenderia a atribuir demasiada importância ao papel do legislativo e da classe política no processo decisório estatal, um papel caracterizado como incompatível com as transformações econômicas e sociais experimentadas pelas sociedades modernas. Surge daí a proposição de que as funções legislativas, principalmente nos campos econômico e social,*

se deslocassem dos parlamentos independentes para o seio do Poder Executivo central, e no interior deste, para as elites tecnocráticas (Silva, 2000). Dessa forma, pode-se perceber que a derivação lógica do diagnóstico desses autores se encontra na idéia do “insulamento burocrático” como a melhor forma para a tomada de decisões estatais.

É nessa conjunção entre um “arquétipo político-ideológico” (Debrun) e uma “gramática política” (Nunes) que se encontra o principal desafio dessa tese. *Pretende-se analisar a continuidade da longa tradição do tecnocratismo na sociedade brasileira, e como essa tradição se materializou em instituições e na cultura política nacional.* Para fins analíticos, isolar-se-á o elemento tecnocrático, mesmo reconhecendo a importância que as outras “gramáticas” e “arquétipos” possuem no Brasil.

No decorrer deste trabalho, ora se estará utilizando o conceito de “autoritarismo desmobilizador”, ora o de “insulamento burocrático”. Dependendo do contexto em que forem utilizados, será feita uma definição mais precisa deles. Cabe ainda destacar que a união destes dois conceitos forma o que se está denominando por **“TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA”**.

Tema e questões de pesquisa

A construção institucional do Estado brasileiro pode ser vista de diferentes perspectivas: desde análises que se preocupam com o papel do Estado na industrialização brasileira, passando por perspectivas que privilegiam as relações entre o Estado e as diferentes classes sociais, chegando até os estudos sobre tomada de decisões no processo de construção das instituições estatais⁴.

A preocupação aqui gira em torno do papel das idéias tecnocráticas na construção do Estado brasileiro. Neste sentido, pode-se visualizar, por exemplo, o impacto que idéias com inspiração tecnocrática⁵, como as formuladas por autores como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e outros, nos anos 20 e 30, tiveram nas instituições do Estado Novo⁶.

⁴ Para uma revisão da literatura sobre o Estado no Brasil, vide Diniz & Boschi (1977), Wolkmer (1990), e principalmente Mello (1999).

⁵ Define-se aqui ideologia como a mobilização de sentido (idéias, argumentos, símbolos) com o objetivo de criar ou manter relações de dominação (Thompson, 1995). Por ideologia tecnocrática entende-se toda mobilização de

O próprio desenvolvimentismo como ideologia⁷ que guiou a ação e o discurso de boa parte das elites estatais, a partir dos anos 30, e principalmente a partir dos anos 50, pode ser visto como uma ideologia que possui uma forte inspiração tecnocrática. Como destaca Silva:

em sua forma mais pura, o desenvolvimentismo pode ser concebido como uma ideologia cuja proposição política básica é a industrialização capitalista planejada e coordenada pelo Estado. (...) Isso decorre principalmente da constatação de que a livre movimentação dos mecanismos de mercado não possuía a virtuosidade de desencadear um processo vigoroso de industrialização, ainda mais nos países pertencentes à periferia do capitalismo mundial. Ao Estado (ou, mais precisamente às suas elites) caberia a tarefa de encontrar e seguir o caminho da industrialização. *Para isso, seriam indispensáveis as técnicas e conhecimentos produzidos pela ciência econômica, o principal manancial de idéias para os planos de desenvolvimento* (Silva, 2000b: 78).

O caráter tecnocrático do desenvolvimentismo estaria principalmente no fato de ter como pressuposto básico o princípio de que, através dos conhecimentos e técnicas produzidas pela ciência econômica, chegar-se-ia ao reconhecimento das necessidades do desenvolvimento e dos meios pelos quais o atingir⁸.

Uma das formas de materialização da ideologia tecnocrática no Brasil foi a criação de conselhos técnicos, encarregados de formular e gerir políticas públicas. Tais conselhos, foram espaços “insulados” das pressões políticas e responsáveis por pensar e executar o desenvolvimento brasileiro. Foram também materializações de idéias que visualizavam a ação estatal como um espaço de competência exclusiva do conhecimento técnico-científico, o qual deveria indicar o “verdadeiro” caminho que a sociedade brasileira deveria seguir⁹.

O regime militar implantado no Brasil, a partir de 1964, não fez mais do que ampliar o espaço de poder da tecnocracia na gestão estatal, além do que, utilizou fortemente essa ideologia como forma de legitimação de suas decisões (Covre, 1993). Se forem visualizadas, por exemplo, as formulações de grandes ideólogos desse regime, como fez Ricardo Silva (1998; 2000) através da análise do pensamento de Roberto Campos e Eugênio Gudin, ver-se-á como esses autores recriaram o pensamento dos ideólogos do Estado Novo, como Oliveira

sentido que visa a induzir a aceitação passiva do monopólio do poder exercido pelo saber técnico e científico. Estes conceitos são desenvolvidos de maneira detalhada no capítulo primeiro.

⁶ Sobre o impacto destas idéias nas instituições do Estado Novo, vide Fonseca (1989) e Silva (1998; 2000), entre outros.

⁷ Sobre a ideologia desenvolvimentista, vide Cardoso (1978), Bielschowsky (1993), Sola (1998).

⁸ Bielschowsky (1996), em sua análise da ideologia desenvolvimentista no Brasil, percebe três momentos na sua evolução: de 1930 a 1944, a origem do desenvolvimentismo; de 1945 a 1955, o período de amadurecimento da ideologia; de 1956 a 1964, o auge e a crise do desenvolvimentismo.

Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos, a partir de novas bases, porém mantendo a dimensão tecnocrática do pensamento. Como já se afirmou, Campos e Gudín se utilizaram basicamente da ciência econômica para também demonstrar a inviabilidade da democracia no Brasil. Caberia a esta mesma ciência produzir a “receita” para uma nova ordem, onde fossem garantidas as metas do “desenvolvimento com estabilidade”.

É facilmente perceptível, em qualquer análise do discurso político brasileiro, durante o regime militar, como esses dois conceitos foram instrumentalizados pelas elites estatais. Eles, juntamente com a ideologia da Segurança Nacional, praticamente atingiram uma categoria de “razão de Estado” no discurso das elites (Ferreira, 1986). Nesse processo, aconteceu a transformação do economista, um profissional com um determinado conhecimento científico de um “campo” da realidade, em “elite dirigente”. A partir do regime militar, verificou-se a emergência daquilo que Sola (1998) veio denominar de “economista-rei” (Sola, 1998: 45), que teve sua possibilidade de emergência no processo de ampliação da “despolitização da sociedade brasileira” (*idem*)¹⁰.

A transição democrática foi marcada pela crise terminal do modelo econômico nacional desenvolvimentista, juntamente com o esfacelamento do pacto de dominação que sustentou esse modelo até o último governo militar (Sallum Jr, 1996).

Para o problema de pesquisa deste trabalho interessa destacar que a transição brasileira para a democracia, no momento em que privilegiou a reincorporação da prática eleitoral e o retorno de alguns direitos civis fundamentais, acabou deixando praticamente intacta a estrutura de poder herdada do regime autoritário (Arturi, 2000). Além disso, por mais que o discurso político tenha passado a privilegiar novos temas, como a “dívida social”, a democratização e a participação, a ideologia tecnocrática permaneceu fortemente presente no discurso e nas práticas das elites estatais no Brasil. O maior exemplo disso foi o Plano Cruzado e o seu caráter autoritário e tecnocrático, desde a formulação até sua implementação (Sola, 1988; Mincato, 1992; Lisboa, 1989).

⁹ Sobre os Conselhos Técnicos como materialização institucional de uma ideologia tecnocrática, vide Silva (2001: 93-114). Sobre os Conselhos Técnicos e sua importância na estruturação do Estado brasileiro, vide Martins (1976), Draibe (1985), Gouvêa (1994) e Sola (1998).

¹⁰ Isto não significa que o funcionamento “real” das instituições estatais tenha se dado exatamente na forma como pensado pelos seus ideólogos. Como demonstram análises como as de Codato (1997) e Acco (1996), a lógica de funcionamento das instituições estatais, mesmo num processo de “despolitização da sociedade” é permeada pela presença de uma série de interesses políticos que lutam pelo reconhecimento de suas demandas pelo Estado.

O primeiro governo eleito diretamente pelo voto popular, após a ditadura militar (gov. Collor), acabou reproduzindo, ou até mesmo ampliando, o caráter tecnocrático da organização do poder no Brasil. Seu plano de estabilização econômica, marcado pelo desrespeito aos mais fundamentais dos direitos liberais, também buscava se justificar pela via tecnocrática da “necessidade” e da “razão objetiva”, que, através da análise imparcial dos fatos, deriva uma política correta, verdadeira, objetiva. Assim era justificado o Plano Collor I (Diniz, 1997, Werneck Vianna, 1992).

Este governo, além de não ter resolvido os problemas econômicos da sociedade brasileira, ainda acabou envolvido em vários casos de corrupção, que levaram ao afastamento do presidente em 1992. Em seu lugar, assumiu Itamar Franco, seu vice, com duas tarefas urgentes a serem resolvidas: (1) estabilizar a democracia, através principalmente da recomposição de uma base parlamentar minimamente sólida e (2) pôr fim à crise econômica que continuava assolando a sociedade brasileira.

Acima de tudo, tratava-se de recompor uma coalizão política em torno de um *novo pacto de dominação que substituísse o pacto desenvolvimentista, já esgotado desde o final da ditadura militar* (Sallum Jr., 1996; Fiori, 1995a). De uma certa forma, pode-se atribuir o fracasso dos governos anteriores a Itamar Franco – Sarney e Collor – ao fato de ou estarem ainda presos ao pacto desenvolvimentista – Sarney – ou à incapacidade de moldar um novo pacto de dominação (Collor).

Foi neste contexto que surgiu o Plano Real, uma política de combate à inflação, que começou a ser formulada após Fernando Henrique Cardoso ter assumido o Ministério da Fazenda em maio de 1993¹¹. Alguns elementos devem ser destacados na contextualização desse Plano:

- Em primeiro lugar, ele foi formulado por um grupo bastante homogêneo de economistas, todos eles praticamente advindos do Departamento de Economia da PUC do Rio de Janeiro.
- Tais economistas haviam formado, ao longo da década de 1980, um diagnóstico da inflação em ambientes cronicamente inflacionários, como era o caso brasileiro, onde esta seria o resultado de duas causas: *a indexação*, cujo efeito é a inflação inercial, e os *choques inflacionários*, cujo efeito é a inflação não-inercial. A indexação resultaria do comportamento fortemente defensivo

dos agentes econômico-sociais na formação dos preços. Esse comportamento defensivo dos agentes, por sua vez, seria resultado da tentativa de recompor o pico anterior de renda real no momento de cada reajuste periódico de preços. Conseqüentemente, a indexação manteria a inflação no mesmo patamar. Já os choques inflacionários resultariam, por sua vez, de aumentos na demanda ou de reduções da oferta de mercadorias que pressionariam os preços para cima. Assim, os choques inflacionários provocam a elevação da inflação. Esses economistas eram chamados “heterodoxos” porque seu diagnóstico não se enquadrava no padrão tradicionalmente aceito pelo *mainstream* da economia, onde a inflação era vista como resultante da falta de credibilidade e da incapacidade dos gestores da economia em controlarem a oferta de moeda e em reduzirem o déficit público. O diagnóstico “heterodoxo” foi a base tanto do Plano Cruzado como do Plano Real¹².

- Entre a formulação e a implementação, o Plano Real pode ser dividido em três fases:
 - a. A primeira etapa do Plano Real, conhecida como fase “ortodoxa”, deu-se através da formulação de um conjunto de medidas visando alcançar um certo equilíbrio nas contas públicas (fatores inflacionários). Entre essas medidas destaca-se o Plano de Ação Imediata (PAI), que realizava uma série de cortes e readequações no Orçamento da União, juntamente com a renegociação das dívidas dos estados. Outra medida foi o aumento de 5% nas alíquotas de alguns impostos federais, e, por fim, a criação do Fundo Social de Emergência, que previa a retenção de uma parcela das transferências obrigatórias da União para com os estados e municípios, propiciando maior liberdade alocativa dos gastos públicos no interior do orçamento.
 - b. Um segundo momento do Plano foi a criação da Unidade Real de Valor (URV), que pretendia eliminar o componente inercial da inflação (fase heterodoxa). A URV seria um índice que seria adotado por todos os atores, de modo a indexar todos os contratos vigentes a um mesmo

¹¹ Análises conjunturais detalhadas sobre as diferentes fases do Plano Real se encontram em Monteiro (1998).

¹² Sobre o diagnóstico “heterodoxo” da inflação vide Lara Resende (1985). Para o debate entre “heterodoxos” e “ortodoxos”, vide Mincato (1992) e Bier *et alli* (1987) e, principalmente, Pio (2000).

indexador. Assim, a URV promoveria uma superindexação da economia, e quando todos os contratos estivessem indexados por esse índice, haveria a substituição da unidade monetária, através da criação de uma nova moeda, o Real.

- c. A etapa de mudança de moeda foi desencadeada a partir de primeiro de julho de 1994, com a criação do Real.
- O Plano Real apresentou uma dinâmica processual inteiramente diferente dos experimentos anteriores de estabilização econômica elaborados após o retorno ao governo civil (1985). Tais experimentos foram implementados na forma de “pacotes” que vinham prontos do poder Executivo, cabendo ao Legislativo apenas referendar as decisões tomadas. Além disso, praticamente todos eles impactavam diretamente os mecanismos de mercado, seja através do “congelamento de preços” (Cruzado) ou do “confisco de ativos financeiros” (Collor). O Plano Real, ao contrário, foi implementado, em partes, através de um processo de negociação com o Congresso, sendo que muitas medidas sofreram modificações depois de terem passado pelo debate parlamentar. Além disso, o Plano não interferiu nos mecanismos de mercado, como no processo de formação de preços e nos ativos financeiros.
 - Como já amplamente documentado pela literatura, o Plano Real teve grandes impactos não somente no campo econômico (a redução significativa das taxas de inflação a partir de julho de 1994), mas também no campo político-eleitoral, devido a sua reconhecida influência sobre o resultado das eleições presidenciais de 1994 (a vitória de Fernando Henrique Cardoso)¹³.

Em geral, a bibliografia de ciência política que tratou de analisar o Plano Real tendeu a identificar, nesta dinâmica processual inovadora, os fatores de seu sucesso, não somente como Plano de estabilização, mas também como “um projeto de refundação econômica” para administrar a crise de hegemonia que se visualizava na sociedade brasileira (Nobre & Freire, 1998). Na análise de tal bibliografia, percebe-se que praticamente todos os trabalhos buscaram os elementos de *inovação* do Real em relação aos experimentos anteriores de

¹³ No capítulo 8, faz-se uma análise das diferentes interpretações sobre o impacto do Plano Real nas eleições de 1994.

estabilização. Enquanto alguns privilegiaram as “inovações institucionais” (Palermo, 1999; 2000a; 2000b; Couto & Abrúcio, 1999), outros se centraram nas novas idéias e atores (Pio, 2000) desta política.

Apesar de se reconhecer a importância desses esforços no sentido de uma melhor compreensão das políticas estatais, entende-se que tais abordagens apresentam uma série de limites. Nelas, tudo se passa como se os resultados de uma política pudessem ser derivados ora das estratégias institucionais, ora dos graus de autonomia da equipe econômica. Esquecem que para um plano de estabilização se concretizar, ele tem de ser minimamente compreendido e internalizado pela sociedade.

É neste sentido que se entende como fundamental uma explicação que busque compreender as formas como as políticas estatais são legitimadas. Neste caso, para além dos aspectos inovadores das políticas, deve-se centrar a atenção nos elementos da *tradição que são mobilizados no processo de legitimação das políticas estatais*.

Diante dos elementos destacados ao longo do texto, esta tese examinará o *peso da ideologia tecnocrática na tradição política brasileira, tomando como foco de análise o Plano Real*, assunto que não tem sido sequer mencionado na bibliografia sobre o tema. É como se esse Plano, quase que por um “passe de mágica”, fugisse da tradição brasileira do “autoritarismo desmobilizador” ou do “insulamento burocrático”, pelo fato de ter sido negociado com o Congresso e de não ter vindo como um “pacote” de surpresa para a população.

Para ser aprovado o plano, tanto pela população como pelo Congresso Nacional, foi necessário um trabalho de convencimento, realizado tanto por parte dos *policy makers* como pelas elites políticas e intelectuais envolvidas instrumental e/ou ideologicamente com o governo Itamar Franco. Este trabalho de convencimento iniciava com um *diagnóstico da crise brasileira* e terminava com uma justificação das medidas adotadas (cortes no orçamento, aumento de alíquotas, criação da URV). O modo como o diagnóstico foi apresentado permite a realização de uma comparação com outros momentos da história brasileira. Assim, a primeira questão à qual este trabalho procurou responder foi sobre o tipo de argumento utilizado no diagnóstico da crise brasileira. Buscou-se analisar se *existe alguma relação entre a forma como se construiu a representação da crise inflacionária e a maneira como a tradição do tecnocratismo brasileiro diagnosticou a crise brasileira. Qual a representação elaborada sobre a inflação e suas causas, durante o processo de formulação e implementação do Plano Real? Existe alguma relação entre a representação elaborada*

sobre a inflação no processo de formulação e implementação do Plano Real e a tradição tecnocrática brasileira?

O Plano Real, porém, como amplamente reconhecido pela literatura, não foi somente um plano de estabilização, mas, principalmente, um projeto *de refundação de uma hegemonia* que havia sido perdida com o esfacelamento do “pacto desenvolvimentista”. Assim, suas medidas não se limitaram somente a promover alterações no orçamento ou na base monetária, mas também uma série de reformas institucionais que se iniciou no ano de 1994 e que teve continuidade durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Esta análise está limitada aos anos de 1993 e 1994, diante do que serão privilegiadas as reformas propostas (algumas implementadas) durante este período¹⁴. O interesse, aqui como na questão anterior, *é verificar-se a relação entre a forma como se tentou legitimar as reformas institucionais do Plano Real e aquelas empreendidas pela tradição tecnocrática brasileira*. Neste caso, três perguntas são fundamentais: *de que maneira se buscou racionalizar e legitimar o conjunto de reformas institucionais que fez parte do Plano Real? Qual o sentido político de tais reformas institucionais? Qual a relação entre as reformas e a tradição tecnocrática brasileira?*

Um outro aspecto abordado na pesquisa realizada se refere ao impacto da tradição tecnocrática brasileira na configuração de alguns elementos da própria cultura política existente no País. A idéia básica aqui é que a mobilização constante de idéias tecnocráticas, por parte das elites, acabou levando à própria cristalização de alguns elementos desta ideologia no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Para análise desta questão, são tomadas como objeto de estudo as eleições de 1994.

As diferentes interpretações sobre a eleição presidencial de 1994 possuem um núcleo explicativo que as unifica: foi o Plano Real que possibilitou a vitória de Fernando Henrique Cardoso. O que as diferencia são as distintas maneiras de explicar o porquê deste impacto do Plano Real. Alguns explicam a força eleitoral do Real pelo seu impacto nas condições de vida dos indivíduos (Kinzo, 1996), enquanto outros percebem que a população visualizou no Plano a possibilidade de retorno a uma ordem social destruída pela inflação (Pinto, 1996). Análises

¹⁴ Analisar-se-á, sobretudo, a reforma fiscal promovida pela criação do Fundo Social de Emergência, as propostas de independência para o Banco Central e a reforma na composição do Conselho Monetário Nacional.

mais sofisticadas destacam para o fato de que o Real promoveu um alinhamento dos eleitores de centro e direita em torno de FHC (Singer, 2000), ou, pelo contrário, que pôs fim a qualquer alinhamento político-ideológico prévio, dando espaço à expressão do “voto econômico” (Carreirão, 2000; Mendes & Venturi, 1994).

Concorda-se plenamente com este aspecto unificador da literatura, ou seja, de que o Plano Real possibilitou a vitória de FHC nas eleições de 1994, porém acredita-se que as respostas dadas ao *porquê* deste impacto eleitoral do plano de estabilização merecem, no mínimo, uma complementação, o que será possível de ser feito através da introdução de *variáveis de cultura política* na análise.

Neste caso, *buscou-se verificar que tipo de estrutura de argumentação foi usada, no contexto da eleição presidencial de 1994, para construir a imagem do candidato que era identificado ao Plano Real – FHC- e de que maneira a sociedade brasileira se identificou com esta imagem, ou seja, quais atributos do candidato FHC foram mais valorizados pela opinião pública brasileira na decisão do voto.*

Com relação à **construção da imagem** do candidato, foram formuladas as seguintes questões: *Qual diagnóstico da crise brasileira estava presente no discurso de FHC? Como era apresentado e justificado o Plano Real? Como era apresentado Fernando Henrique Cardoso (suas características, habilidades)? Que princípios político-normativos derivaram do discurso de FHC no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE)?* Por fim, todas estas perguntas específicas “desembocarão” numa questão geral: *Em que medida os arquétipos do “autoritarismo desmobilizador” e do “insulamento burocrático” (tradição tecnocrática brasileira) estiveram presentes no discurso de Fernando Henrique Cardoso na eleição presidencial de 1994?*

No que se refere ao **comportamento eleitoral**, buscou-se verificar se o discurso realizado sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso encontrou condições favoráveis de recepção na cultura política brasileira. Assim, foram formuladas as seguintes questões: *Quais elementos conformariam esta cultura? Quais as principais razões do voto na eleição presidencial de 1994? Existe alguma relação entre o voto em Fernando Henrique Cardoso e a tradição tecnocrática brasileira?*

Como é possível perceber na formulação das questões, elas giram em torno de *três eixos conceituais*: um que trata da *produção e difusão de ideologias*, outro que se refere à *forma como as ideologias se materializam nas instituições* e, por fim, a *presença das ideologias na cultura política*.

Neste sentido, entende-se que este trabalho tenta, com seus limites e dificuldades, integrar numa mesma matriz analítica, tradições teóricas que dificilmente se comunicam no interior da ciência política contemporânea, a qual, ora tende a uma reificação das instituições, ora da cultura.

Integrar, numa mesma análise, estes dois elementos, tendo como variável independente a ideologia, ao que se vê constitui uma abordagem ao mesmo tempo coerente e inovadora, podendo abrir novas possibilidades de pesquisa para esta disciplina.

2. Objetivos

Foram dois os objetivos gerais que este trabalho buscou alcançar:

- **Analisar** a relação *entre a construção discursiva*¹⁵ sobre a inflação, o Plano Real e suas reformas institucionais - nos anos de 1993 a 1994, e a *tradição tecnocrática brasileira*.

¹⁵ O uso dos conceitos de discurso e de construções discursivas não significa uma filiação deste trabalho à tradição de estudos no âmbito da teoria social conhecida como “teoria ou análise do discurso”. Tais conceitos, neste trabalho, possuem um caráter eminentemente instrumental, como fonte para o estudo das ideologias. O uso do conceito de discurso nas ciências sociais teve como ponto de partida o reconhecimento da dualidade constitutiva da linguagem, isto é, do seu caráter ao mesmo tempo formal e atravessado por entradas subjetivas e sociais, o que provocou um deslocamento dos estudos de discurso com inspiração exclusivamente lingüística, que se balizavam pela problemática colocada pela oposição língua/fala. Assim, os estudos passaram a buscar uma compreensão do fenômeno da linguagem não mais centrado apenas na língua, sistema ideologicamente neutro, mas num nível situado fora desse pólo, que pode ser definido como discurso. Segundo Brandão, essa instância da linguagem definida como discurso “possibilitará operar a ligação necessária entre o nível propriamente lingüístico e o extralingüístico (...) o ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos lingüísticos é, portanto, o discurso (...)”.

“A linguagem enquanto discurso não constitui um universo de signos que serve apenas como instrumento de comunicação ou suporte de pensamento; a linguagem enquanto discurso é interação e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente (na medida em que está engajada numa intencionalidade) e nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação da ideologia (...) Como elemento de mediação necessária entre o homem e sua realidade e como forma de engajá-lo na própria realidade, a linguagem é lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade uma vez que os processos que a constituem são histórico-sociais. Seu estudo não pode estar desvinculado de suas condições de produção.”(Brandão, s.d.: 12).

- **Analisar** a relação *entre a construção discursiva* sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso, *e o sistema de crenças políticas* constituído na sociedade brasileira.

Especificamente visou-se:

- a) revisar a literatura sobre ideologia e ideologia tecnocrática na ciência política contemporânea;
- b) revisar a literatura sobre ideologia e ideologia tecnocrática no Brasil;
- c) descrever as principais construções ideológicas que se materializaram na construção institucional do Estado brasileiro;
- d) descrever o contexto da democratização brasileira, e analisar o impacto desta sobre as instituições estatais;
- e) analisar a bibliografia de ciência política que se dedicou ao Plano Real;
- f) descrever as principais teorias sobre o comportamento do eleitor brasileiro;
- g) analisar alguns elementos componentes da cultura política brasileira.

3. Hipóteses de Trabalho

Para responder às questões de pesquisa formuladas anteriormente, foram elaboradas duas hipóteses **gerais** de trabalho que no decorrer dos capítulos estão desmembradas em “hipóteses específicas”, de acordo com o tema em questão, porém, sempre articuladas com este primeiro plano.

- O Plano Real, apesar de poder ser considerado uma política inovadora de combate à inflação – tanto pelos instrumentos de política utilizados, como pela dinâmica processual adotada – *longe de ter rompido com a tradição tecnocrática brasileira, representou a sua continuidade no contexto da globalização e da hegemonia do neoliberalismo.*

- A ideologia *tecnocrática* ocupa um espaço significativo no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, de modo que se constituiu num dos principais elementos intervenientes da decisão do voto para Presidente em 1994.

4. Operacionalização

Para a operacionalização deste trabalho, buscou-se, num primeiro momento, reconstruir os principais elementos e os principais autores daquilo que se poderia chamar de “pensamento tecnocrático” brasileiro. Para isso, utilizou-se a vasta literatura sobre o pensamento político brasileiro.

Uma segunda tarefa referiu-se a uma reconstrução da evolução das estruturas estatais no Brasil, buscando-se visualizar de que maneira as idéias tecnocráticas se materializaram na organização do Estado e as transformações pelas quais passou a tecnocracia ao longo da história. Com relação a esse ponto, também se recorreu à literatura já produzida pela ciência política sobre o assunto.

O terceiro momento deste trabalho se deu com a análise do processo de democratização e a sua grande contradição, ou seja, o fato de que o Brasil recuperou sua institucionalidade democrática, ao mesmo tempo em que manteve a estrutura autoritária (Executivo hipertrofiado) na tomada das decisões estatais, sobretudo em matéria de política econômica. Aqui, a bibliografia sobre a transição democrática e as análises sobre o caráter de democracia brasileira foram as principais fontes de pesquisa.

Um quarto momento da pesquisa foi a operacionalização daquele que é o problema de pesquisa propriamente dito, ou seja, a análise (1) da relação *entre a construção discursiva sobre a inflação, o Plano Real e suas reformas institucionais - nos anos de 1993 a 1994, e a tradição tecnocrática brasileira*; e (2) a análise da relação *entre a construção discursiva sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso, e o sistema de crenças políticas* constituído na sociedade brasileira.

Com relação ao **primeiro objetivo**, (1) foram privilegiados dois tipos de fontes: (a) os formuladores (*policy makers*) e outros membros do governo Itamar Franco, que estiveram

envolvidos com o Plano Real; (b) a legislação do Plano, como Medidas Provisórias, Exposições de Motivos e Emendas Constitucionais.

Por que privilegiar essas fontes? Em grande parte, a análise dos discursos dos *policy makers* e outras elites envolvidas na formulação do Plano se justifica pelo fato de ter sido aí onde se localizaram os principais campos de evidência de mobilização do discurso ideológico, ou seja, os espaços onde se usou da retórica com o objetivo de “mobilizar sentidos” através de uma série de estratégias gerais, como: legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação (Thompson, 1995). Foram os intelectuais, juntamente com os *policy-makers* do Plano, os encarregados da justificação das medidas, do convencimento, da argumentação.

Além disso, a legislação do Plano, principalmente as Exposições de Motivos das Medidas Provisórias e das Emendas Constitucionais, também se constituiu em um importante espaço usado para o convencimento, sobretudo das elites parlamentares, que teriam de se posicionar sobre as principais medidas do Real.

A análise se limitou ao espaço de tempo compreendido entre maio de 1993, quando Fernando Henrique assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, até outubro de 1994 (eleições presidenciais). Esse espaço de tempo se justifica pelo fato de que foi nesse período que se mobilizou uma série de idéias na defesa ou crítica do plano em questão.

Onde e como foi feita a análise?

Com relação aos discursos dos *policy makers*, analisou-se, basicamente, suas intervenções na imprensa escrita durante o tempo privilegiado pela análise, em formas de artigos, declarações e entrevistas, além de livros e artigos publicados em revistas de divulgação científica. Com relação aos livros e artigos científicos, não estão limitados somente ao período em estudo, pois em alguns casos uma análise mais detida da obra de alguns desses *policy makers*, através de escritos anteriores à sua entrada no governo, ou posteriores à sua saída, forneciam importantes elementos para a compreensão das idéias que nortearam o modo como se buscou racionalizar e legitimar o Plano Real.

Na seleção do material publicado em revistas e jornais de circulação nacional, diante da impossibilidade de análises de todos estes periódicos disponíveis, decidiu-se por uma seleção de tais veículos, a partir de suas linhas editoriais, de modo a que se tivesse a oportunidade de captar os discursos dos *policy makers* a partir da maior pluralidade e diversidade de fontes possível. Foram analisados dois jornais diários e duas revistas de circulação semanal. Os jornais pesquisados foram a *Folha de São Paulo* e a *Gazeta Mercantil*.

Com relação às revistas, foram pesquisadas a *Veja* e *IstoÉ*. A análise compreendeu o período de maio de 1993 a outubro de 1994. Apesar de se imaginar que pesquisando diferentes veículos, ter-se-ia uma pluralidade e uma diversidade maior de fontes, durante a análise, pôde-se perceber que as notícias tendem a se repetir nos diferentes veículos, com exceção de alguns artigos ou alguns “furos” obtidos, porém sem impactar, de uma maneira mais profunda, a pesquisa.

Para a análise dos dados foi utilizada a técnica da análise de conteúdo do tipo estrutural (Nuendorf, 2001). Este tipo é o que melhor possibilita a identificação da estrutura argumentativa presente nos objetos investigados. As estruturas conceituais investigadas estão apresentadas de maneira sumária no quadro a seguir¹⁶.

Quadro 1 – Estruturas conceituais investigadas

	Conceito
Ideologia	Fenômenos simbólicos significativos que servem, em circunstâncias históricas específicas, para estabelecer e sustentar relações de dominação (Thompson, 1995).
Ideologia Tecnocrática	Mobilização de sentido usada para estabelecer e/ou sustentar relações de dominação pelos possuidores do conhecimento técnico-científico.
Sentido	“Ampla espectro de ações e falas, imagens e textos que são produzidos por sujeitos e reconhecidos por eles e outros como construtos significativos” (Thompson, 1995: 80).
Dominação	Relações de poder “sistematicamente assimétricas”, isto é, quando grupos particulares de agentes possuem poder de uma maneira permanente, e em grau significativo, permanecendo inacessível a outros agentes, ou a grupos de agentes, independentemente da base sobre a qual tal exclusão é levada a efeito (Thompson, 1995).
Legitimação	Modo de operação da ideologia, que apresenta os mais variados fenômenos (uma política estatal, uma ditadura militar, uma privatização, etc.) como legítimos e, portanto, dignos de serem aceitos pelos indivíduos.
Racionalização	Uma das estratégias de legitimação, onde o “produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições sociais, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio” (Thompson, 1995: 82-83).
Dissimulação	Modo de operação da ideologia que procura dissimular as relações de dominação por meio do uso de eufemismos, sinédoque, metonímias e metáforas.
Unificação/ Universalização	Modo de operação da ideologia que procura unificar/universalizar determinadas relações sociais essencialmente conflitivas e/ou particulares. Uma das estratégias ideológicas mais usadas aí é a “simbolização da unidade”.

Por meio dessas estruturas conceituais, buscou-se, no material pesquisado, identificar um tipo de estrutura argumentativa presente no discurso realizado, a) sobre a inflação e suas causas, e b) sobre o Plano Real e suas reformas institucionais.

Com respeito ao **segundo objetivo** (*relação entre a construção discursiva sobre - o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso - e o sistema de crenças políticas* constituído na sociedade brasileira), utilizaram-se dois tipos de fontes:

1) Para a análise da construção da imagem de Fernando Henrique Cardoso, a principal fonte foram os programas do candidato no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Foram vistos e transcritos todos os programas de FHC, os quais foram catalogados e organizados pelos seguintes temas: o diagnóstico da crise, a justificação do Plano Real, a imagem do candidato Fernando Henrique e os princípios político-normativos que emergiram do discurso do candidato.

2) A análise do sistema da cultura política e do comportamento eleitoral, durante a eleição presidencial de 1994, realizou-se a partir de fontes secundárias. No tema da cultura política, fez-se uso de dados provenientes de estudos dedicados a este assunto. Os principais trabalhos utilizados foram os de Castro (2000), Moisés (1995) e Baquero (1994; 1998). Já no que se refere ao comportamento eleitoral na eleição presidencial de 1994, a maioria dos dados foi obtida a partir do trabalho de Almeida (1998).

Convém destacar que esta parte da pesquisa, dedicada ao estudo do comportamento eleitoral, apresenta uma série de limites devido ao fato de todos dados utilizados serem agregados, o que impossibilitou ao pesquisador o uso de técnicas mais sofisticadas de análise.

Estes procedimentos metodológicos apresentados aqui nortearam as análises levadas a cabo nesta tese. No decorrer dos capítulos, apresentam-se, de forma mais detalhada, os procedimentos usados, tanto para a seleção como para a análise dos dados.

5. Organização do trabalho

O trabalho está organizado em três partes e nove capítulos, além deste. Na primeira parte, composta pelos dois primeiros capítulos, são apresentados os principais elementos teóricos e históricos discutidos na tese.

¹⁶ Tais conceitos são desenvolvidos de maneira detalhada no capítulo 1.

Inicia-se o primeiro capítulo com uma revisão do conceito de ideologia na teoria social clássica e contemporânea, onde se faz uma defesa do seu potencial analítico e se propõe uma definição operacional do conceito. Ainda no primeiro capítulo, apresenta-se o debate sobre a tecnocracia e a ideologia tecnocrática, e termina-se com uma revisão da literatura brasileira sobre este fenômeno.

O segundo capítulo é dedicado a uma análise histórica sobre as idéias tecnocráticas no Brasil e seu impacto tanto na construção institucional do Estado, como na cultura política brasileira. Trata-se de uma análise histórica bastante abrangente, que se inicia no contexto dos anos das décadas de 1920 e 1930, chegando até aos desdobramentos do processo de transição e consolidação democrática do País.

A segunda parte da tese, intitulada “Plano Real e ideologia tecnocrática”, se dedica ao primeiro objetivo e é composta por quatro capítulos. O capítulo três aborda os contextos internacional e interno, quando da elaboração do Real. São discutidas questões como a globalização, o neoliberalismo, o neoliberalismo na América Latina e as crises política e econômica brasileira. No quarto capítulo, realiza-se a descrição das principais fases do Plano Real, seguida de uma revisão da literatura de ciência política que tratou de analisar os fatores de sucesso deste plano de estabilização. Analisam-se as abordagens institucionalistas, as centradas nos atores e aquelas que se utilizam de alguma “teoria conspiratória”. Apontam-se as virtudes de tais perspectivas e os seus limites, os quais estão localizados, em grande parte, na incapacidade de tais estudos perceberem os elementos simbólicos envolvidos na legitimação do Plano Real.

Tendo destacado a importância dos elementos simbólicos na análise da legitimação das políticas estatais, parte-se para o quinto capítulo, que tratou da representação que se fez da inflação e de suas causas, durante o processo de formulação e implementação do Real. O capítulo inicia com uma discussão sobre o conceito de crise, seguida de uma sintética revisão histórica do fenômeno inflacionário no Brasil, chegando até ao contexto do Plano Real. Verificou-se que a inflação foi associada ao grande mal que assolava a sociedade brasileira; a inflação era representada como uma doença que estaria destruindo o corpo social. As causas desta doença estariam num *mix* de irracionalidades e inadequações institucionais, que os formuladores do Real propunham romper. Por fim, verificou-se que este diagnóstico da crise brasileira estava fortemente associado às formulações anteriores da “tradição tecnocrática brasileira”.

O sexto capítulo é dedicado à análise da forma como se buscou racionalizar e legitimar as reformas institucionais que fizeram parte do Plano Real e o sentido político de tais reformas. Verificou-se que a estrutura argumentativa usada para legitimar reformas, como a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), a independência do Banco Central e a mudança de composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), apelava para elementos, como a “racionalidade”, a “universalidade” e a “competência”. Tal estrutura de argumentação era praticamente a mesma daquela usada pela tradição tecnocrática brasileira para legitimar as reformas implementadas no contexto do Estado Novo ou da ditadura militar pós-64. Foi verificado também que o sentido político de tais reformas apontava para uma forma de Estado caracterizada por um poder Executivo hipertrofiado, e no interior deste, pela centralização decisória na tecnocracia localizada em agências como o Banco Central e o Ministério da Fazenda. Este capítulo finaliza a segunda parte da tese.

A terceira parte, intitulada “ideologia tecnocrática e eleição de 1994”, dedica-se ao segundo objetivo geral da tese. No capítulo sete, foi analisado o discurso do candidato Fernando Henrique Cardoso durante o HGPE. O capítulo inicia com uma descrição da literatura sobre o HGPE de 1994, para em seguida analisarem-se os principais elementos do discurso de FHC. Verificou-se nesses programas que diagnóstico era feito sobre o Brasil, quais as justificativas do Plano Real, como foi construída a imagem de FHC, e os princípios político-normativos que emergiram de tal discurso. Percebeu-se que a argumentação usada apontava para uma visão ufanista do País, um elogio da ordem e da harmonia, a aclamação da unidade da nação e a defesa da competência técnica para o exercício do poder. Fernando Henrique e o Plano Real eram associados a estas categorias e identificados entre si. Os dados apontaram, enfim, para o fato de que a estrutura argumentativa presente no discurso de FHC no HGPE estava fortemente marcada pelos elementos da “tradição tecnocrática brasileira”.

O capítulo oito dedica-se à análise da relação entre a ideologia tecnocrática e a eleição presidencial de 1994. Buscou-se aí uma explicação para o comportamento do eleitor brasileiro, tomando a ideologia tecnocrática como variável interveniente. O objetivo era destacar para a presença de tal ideologia no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Inicia-se o capítulo com uma discussão sobre o conceito de cultura política e passa-se para uma tentativa de estabelecer relações entre a produção de ideologias e sua materialização na cultura política. Faz-se uma breve apresentação das principais teorias do comportamento eleitoral e revisam-se as principais tipologias sobre o eleitor brasileiro. Propõe-se um modelo de análise do eleitor brasileiro, e, a seguir, são analisados alguns traços

da cultura política brasileira. Em seguida, parte-se para a análise da eleição presidencial de 1994, iniciando com uma revisão da literatura, seguida de uma interpretação para o comportamento do eleitor brasileiro neste pleito. Conclui-se com uma interpretação que destacou para a importância da “variável tecnocrática” na decisão do voto nesta eleição.

Por fim, nas conclusões são apresentados os resultados finais da pesquisa, onde se conclui que o tecnocratismo se constitui num arquétipo político ideológico no Brasil, que vem sendo usado constantemente para legitimar e racionalizar (a) as políticas estatais, (b) as reformas do Estado e (c) um modelo de homem público ideal. Além disso, a tese também indica que tal arquétipo se encontra materializado no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, o que possibilita que essas idéias obtenham legitimidade ao longo da história.

6. Sobre o horizonte normativo do trabalho

Acredita-se ser fundamental num trabalho desta natureza, discutir o horizonte normativo em que se insere a discussão. Em linhas gerais, o pressuposto básico deste trabalho é que

não existe ainda uma questão que seja tão específica a ponto de, tornando-se politicamente relevante, não poder ser traduzida de forma adequada para que um público mais amplo também possa deliberar racionalmente sobre as alternativas que estejam sendo discutidas pelos *experts*. *Na democracia não pode haver qualquer privilégio político do saber especializado* (Habermas, 1997: 90, grifo nosso).

A partir desta formulação de Habermas, pode-se depreender que, numa democracia todas as questões que são públicas devem ser debatidas publicamente, não existindo tema que não possa ser traduzido para a linguagem de públicos mais amplos. É do debate público que devem surgir as decisões legítimas para uma sociedade. Com isso, não se está negando a importância do saber técnico; o saber técnico é importante e deve ser valorizado; ele é uma das conquistas da época moderna e representou uma das vitórias do Esclarecimento sobre as visões de mundo fundadas no pensamento metafísico.

O que se está defendendo é um tipo de sociedade em que o saber técnico não se transforme em ideologia tecnocrática; onde ao saber técnico não seja conferido um espaço de poder diferenciado dos outros atores sociais na discussão de questões públicas.

Pensa-se que são muitas as conseqüências políticas negativas de uma sociedade guiada por uma ideologia tecnocrática. Em primeiro lugar, no momento em que se defende e se pratica uma separação entre elites (técnicos) e massa (cidadãos) está se construindo uma democracia em que os cidadãos não nutrem qualquer sentimento de eficácia política, ou seja, os cidadãos não se sentem representados, não se sentem parte da comunidade política (Pateman, 1992).

Como segunda conseqüência, derivando da anterior, ter-se-ia a crise de confiança nas instituições democráticas, pois numa sociedade em que os cidadãos não se sentem parte da política ou se sentem incapazes de discutir determinados temas, a conseqüência mais lógica é a estruturação de um sistema de crenças fundado na desconfiança para com a democracia (Baquero, 1998).

Como terceira e última conseqüência, ter-se-ia aquilo que é o desejo de todo autoritarismo: a passividade dos cidadãos. Desde Rousseau, sabe-se que a participação política cria um sentimento de eficácia política nos cidadãos, levando-os a se interessarem pelos negócios públicos, a se sentirem parte da *polis*. Além disso, quando uma determinada questão é debatida publicamente, a legitimidade da decisão final é afetada, pois há uma maior chance de os indivíduos se sentirem parte de tal decisão. Numa sociedade em que não se incentiva a participação, e, pelo contrário, se estabelece uma diferença entre elite e massa, a conseqüência final é a passividade política, que se reflete na fuga dos indivíduos para a vida privada e no silêncio diante das grandes questões públicas.

PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO E HISTÓRICO

CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, desenvolver-se-ão alguns conceitos que serão centrais na análise. Buscar-se-á, em primeiro lugar, realizar uma reconstrução dos principais usos do conceito de ideologia ao longo da história da teoria social, onde se fará uma defesa do potencial analítico do conceito para o entendimento das sociedades contemporâneas. Num segundo momento, partir-se-á para uma definição operacional de ideologia, o que permitirá, posteriormente, a definição do conceito de ideologia tecnocrática. Na discussão sobre ideologia tecnocrática, também se buscará identificar algumas análises feitas sobre o fenômeno da tecnocracia e da ideologia tecnocrática no Brasil.

Por último, nessa delimitação mais conceitual, buscar-se-á, principalmente a partir do trabalho de Hirschman (1992), identificar as formas como o argumento da ciência pode ser utilizado para encobrir posições politicamente reacionárias.

1.1. A teoria social e o problema da ideologia

Antes de iniciar a discussão teórica propriamente dita, convém esclarecer-se uma questão que pode dificultar a compreensão de alguns argumentos utilizados ao longo do texto: são abordados, de maneira indiscriminada, os conceitos de ideologia, idéias políticas e pensamento político.

Reconhece-se, como muito bem destaca Faoro (1994), que o pensamento político não é conversível à filosofia política, à ciência política ou à ideologia. Pode haver – e

freqüentemente há – pensamento político que não é ideologia, e que não é ciência e filosofia política.

A diferença entre estes conceitos (que serão utilizados como sinônimos neste trabalho), está no fato de que a ideologia é “uma forma de pensamento político em batalha, com uma característica que a diferencia do pensamento político em estado puro”. A ideologia exacerba, “um elemento do pensamento político, o elemento da ação. A eficácia da idéia assume a importância maior, com desprezo, embora involuntário, da pauta da verdade” (Faoro, 1994: 12).

O conceito de ideologia tem uma história controversa no âmbito das ciências sociais, sendo que, quando ele é usado hoje “empregamos um conceito que carrega os traços, embora desbotados, dos muitos usos que caracterizaram sua história” (Thompson, 1995: 43)¹.

O termo ideologia foi inicialmente usado pelo filósofo francês Destutt de Tracy, em 1796, para descrever seu projeto de uma nova ciência, que estaria interessada na análise sistemática das idéias e sensações – na geração, combinação e conseqüências das mesmas. O nome que Tracy propôs para esse empreendimento incipiente e ambicioso foi “Ideologia” – literalmente “ciência das idéias”. A nova ciência seria um subcapítulo da zoologia e estaria preocupada nas idéias como sendo resultantes das interações entre o organismo vivo e a natureza, o meio ambiente (Löwy, 1993). Assim, a ideologia deveria, pois, ser “positiva, útil e suscetível de exatidão rigorosa” (Tracy, apud Thompson, 1995: 45).

Alguns anos mais tarde, em 1812, Destutt de Tracy e seu grupo, discípulos de todo o enciclopedismo francês, entraram em conflito com Napoleão Bonaparte, que depois de se apropriar de algumas idéias da Ideologia, atribuiu aos ideólogos, em um famoso discurso, o fracasso do seu regime:

Nós devemos colocar a culpa dos males que a nossa França sofreu, na ideologia, a metafísica obscura que procura, sutilmente, pelas últimas causas, onde se deve colocar a legislação dos povos, em vez de fazer uso das leis conhecidas do coração humano, e das lições da história. Estes erros, inevitavelmente, devem levar, e de fato levaram, a um governo de homens sanguinários... Quando alguém é chamado a revitalizar um Estado, ele deve seguir exatamente os princípios opostos” (Napoleão, apud Thompson, 1995: 47).

¹ Alguns trabalhos recentes no âmbito da teoria social se ocuparam da reconstrução histórica do conceito de ideologia. Vide entre outros, Löwy (1985); Löwy (1994), Eagleton (1997), Žižek (1996), Thompson (1995). A sistematização de nossas idéias se baseou, sobretudo, no trabalho de Thompson.

É importante notar, nesse discurso, que para Napoleão a palavra ideologia já tem um sentido totalmente diferente daquele atribuído pelos enciclopedistas franceses: os ideólogos são metafísicos, que estão fora da realidade, vivendo num mundo especulativo (Thompson, 1995).

Como destaca Thompson, à medida que o termo ideologia desceu para a arena política e foi jogado contra os filósofos por um imperador sob estado de sítio, o sentido e a conotação do termo começaram a mudar. Deixou de se referir apenas à ciência das idéias “e começou a se referir também às idéias mesmas, isto é, a um corpo de idéias que, supostamente, seria errôneo e estaria divorciado das realidades práticas da vida política” (Thompson, 1995: 47).

Com Marx, o conceito de ideologia assumiu um novo *status*, como instrumental crítico e como componente essencial de um novo sistema teórico. Porém, a forma como Marx lidou com este conceito está cheia de ambigüidades: “de fato, é a própria ambigüidade do conceito de ideologia no trabalho de Marx que é parcialmente responsável pelos debates contínuos a respeito do legado de seus escritos” (Thompson, 1995: 49).

Na *Ideologia Alemã*, a ideologia foi concebida como uma doutrina teórica e uma atividade que olha erroneamente as idéias como autônomas e eficazes, e que não consegue compreender as condições reais e as características da vida sócio-histórica. A questão central de Marx & Engels nesta obra é realizar uma crítica ao idealismo alemão de sua época². Ao se referirem ao pensamento dos idealistas, Marx & Engels estão utilizando o termo em seu sentido napoleônico, considerando ideólogos aqueles metafísicos especuladores, que ignoram a realidade.

Nesta formulação de Marx & Engels, o Estado, as relações jurídicas, as filosofias, bem como as formas de consciência, não podem ser compreendidas a partir de si mesmas ou do desenvolvimento do espírito humano como queria Hegel, mas nas relações materiais de existência. Vale citar uma longa passagem da *Ideologia Alemã*:

A produção de idéias, de representações, da consciência, está, de início, diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens, aparecem aqui como emanção direta de seu comportamento material. O mesmo ocorre com a produção

² O próprio subtítulo da obra demonstra este objetivo central: “A crítica da filosofia alemã mais recente, na pessoa de seus representantes Feuerbach, Bruno Bauer e Stirner, e do socialismo alemão na de seus diferentes profetas”.

espiritual, tal como aparece na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores de suas representações, de suas idéias etc., mas os homens reais e ativos, tal como se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde até chegar às suas formações mais amplas. *A consciência jamais pode ser outra coisa que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real. E se, em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem invertidos como uma câmera escura, tal fenômeno decorre de seu processo histórico de vida, do mesmo modo por que a inversão dos objetos na retina decorre de seu processo de vida diretamente físico* (Marx, 1999: 36, grifo nosso).

Assim, “totalmente contrário do que ocorre na filosofia alemã que desce do céu à terra, aqui se ascende da terra ao céu”. Na concepção de Marx, ao invés de se partir do que os homens “dizem, imaginam ou representam”, parte-se dos homens “realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida (...) Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (Marx & Engels, 1999: 37). O aspecto central desta formulação é que para compreender e criticar as formas ideológicas, através das quais os homens tomam consciência do mundo em que vivem, é necessário, segundo Marx & Engels, partir do estudo da divisão do trabalho, bem como do estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das formas históricas de relações de produção numa determinada sociedade.

Dessa forma, na *Ideologia Alemã*, as ideologias seriam relações invertidas do real (a câmera escura), sendo que o real só poderia ser alcançado através da ciência “real, positiva”: “as frases ocas sobre a consciência cessam, e um saber real deve tomar o seu lugar. A filosofia autônoma perde, com a exposição da realidade, seu meio de existência” (Marx & Engels, 1999: 38). É daí que surge a famosa contraposição verdade *versus* ideologia, ou ciência *versus* ideologia.

Esta formulação indica, por mais contraditória que possa parecer, uma proximidade de Marx & Engels com as formulações de Destutt de Tracy, pois embora Marx & Engels vejam as formulações de Tracy como “ideológicas” no sentido de abstratas e ilusórias, os autores compartilham com o enciclopedista francês da crença Iluminista na ciência positiva: “não deixa de ser uma das ironias desta história conceitual complexa que aquilo que começou como uma ciência supostamente eminente, a ‘ciência das idéias’, tornou-se parte de um enfoque teórico que exigiu sentar no trono da ciência, enquanto denunciava seu progenitor como um traidor” (Thompson, 1995: 54).

Uma outra obra em que se pode visualizar um desenvolvimento do conceito de ideologia em Marx e sua associação com o seu sistema teórico é a *Contribuição à Crítica da Economia Política*. Aqui, a ideologia é definida como um sistema de idéias que expressa os interesses da classe dominante, mas que representa as relações de classe de uma forma ilusória.

Nesta obra, Marx afirma que o centro de seu método situa-se na concepção de que a base material da sociedade³ constitui o ponto no qual emerge toda uma superestrutura político-ideológica, ou seja, a base material determina as formas de Estado, as relações jurídicas e as concepções de mundo presentes na sociedade. *Ipsis Verbis*:

relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, (...) a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na economia política. (...) O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção, estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (Marx, 1974).

De maneira concreta, na concepção de Marx, a consciência dos homens é determinada pelo lugar que eles ocupam nas relações sociais de produção. A condição de proprietário (capitalista) ou não (proletário) dos meios de produção irá determinar as formas de consciência e as visões de mundo em luta na sociedade. O problema do capitalismo é que ele consegue apresentar as relações sociais de forma distorcida, de maneira que uma ordem social que é particular (vive da exploração de uma classe sobre outra) é apresentada através da ideologia como se fosse universal. Sendo a estrutura ontologicamente anterior à superestrutura, e, portanto, sendo a burguesia a força material dominante na sociedade e soberana do poder político, a ideologia assume o papel de manutenção do modo de produção capitalista:

As idéias da classe dominante, em todas as épocas, são também as idéias dominantes, ou seja, a classe que é a força material dominante da sociedade é também a força espiritual dominante (...) As idéias dominantes nada mais são do que a expressão material das relações materiais dominantes apreendidas sob a forma de idéias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe, a classe dominante (Marx & Engels, 1999).

³ A estrutura econômica, que é formada pelo conjunto das relações sociais de produção em correspondência com o grau de desenvolvimento das forças produtivas.

De maneira geral, pode-se perceber que tanto na *Ideologia alemã* quanto na *Crítica da Economia Política*, Marx percebe a ideologia como um reflexo ilusório do real, ou seja, o modo como as idéias de uma classe social, com interesses particulares, são apresentadas como se fossem universais, pertencendo a toda a sociedade. Além disso, seguindo sua “fé” no Iluminismo, o autor de *O Capital* acredita que cabe à ciência positiva desvendar o caráter ideológico da sociedade burguesa.

Esta posição está sujeita a uma série de críticas; a primeira delas refere-se à concepção de ideologia como “reflexo” ilusório do real. Ora, tal distinção entre o real e o ilusório esquece que o que distingue o homem dos outros animais é o fato de que ele se move numa rede de significados que “são constitutivos de suas atividades, e não secundários a elas. As idéias são internas a nossas práticas sociais, e não mero produto destas” (Eagleton, 1997: 72).

A segunda crítica que pode ser feita é quanto a contraposição estabelecida por Marx entre *ciência x ideologia*, tomando a ciência como o conhecimento verdadeiro, objetivo do real. Como já se referiu anteriormente, Marx viveu sob uma influência muito forte do Iluminismo e sua “fé” no progresso da humanidade, através do uso da razão. A época moderna foi construída através desta perspectiva, e afinal de contas, Marx é um “filho” da modernidade, e, portanto, não poderia ter percebido como a própria ciência seria transformada posteriormente em ideologia, ou como a razão, que era vista como uma forma de emancipação humana contra a metafísica e a religião, seria utilizada durante o século XX para aprisionar o homem no universo da “instrumentalidade”⁴.

Há um terceiro momento da obra de Marx em que o conceito de ideologia aparece sem os limites das duas versões anteriores: *O Dezoito brumário*, obra em que analisa a conjuntura de 1848 a 1851, na França, período que culmina com o golpe de Estado que elevou Luis Bonaparte à condição de governante absoluto por duas décadas. Aqui, apesar de não utilizar o conceito de ideologia em sua análise, pode-se visualizar aquilo que Thompsom denomina de uma “concepção latente”. Nessa obra, a ideologia poderia ser considerada como um sistema de representações que serve para sustentar relações existentes de dominação de classes através

⁴ Para uma análise da modernidade ocidental a partir dessas categorias, vide Adorno & Horkheimer (1985) e Marcuse (1979). Sobre Marx e a modernidade, vide Touraine (1995).

da orientação das pessoas para o passado em vez de para o futuro, ou para imagens e idéias que escondem as relações de classe e desviam da busca coletiva de mudança social.

A concepção latente de ideologia chama a atenção para o fato de que as relações sociais podem ser sustentadas, e as mudanças sociais impedidas, pela prevalência ou difusão de construções simbólicas. Ela chama a atenção para aquilo que poderíamos descrever como um **processo de conservação social** dentro de uma sociedade que está passando por uma mudança social sem precedentes, um processo que Marx acuradamente discerniu, mas cujas implicações ele estivesse, talvez, relutante em descrever com toda a clareza (Thompson, 1995: 59).

O aspecto central com relação ao problema da ideologia nesta obra é o papel atribuído à dimensão simbólica na reprodução de uma ordem social, sem estar necessariamente associada ao seu caráter de verdade ou falsidade, como nas formulações anteriores do autor de *O Capital*. Nesse sentido, uma passagem emblemática da obra é aquela em que Marx afirma que os “homens fazem sua história, mas sobre as circunstâncias que encontram” (Marx, s.d.: 203):

A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar a nova cena da história do mundo nesse disfarce tradicional e nessa linguagem emprestada. Assim (...) a revolução de 1848 não soube fazer nada melhor do que parodiar ora 1789, ora a tradição revolucionária de 1793/1795 (Marx, s.d: 203).

Marx vai narrar a ascensão de Luis Bonaparte ao poder como um retorno da sociedade francesa à dimensão simbólica representada por Napoleão Bonaparte. Luis Bonaparte, ancorado na classe mais numerosa da sociedade francesa, os pequenos camponeses, reviveria a glória passada desta classe. Algumas passagens de Marx ajudam a esclarecer esta questão:

Unicamente sob o segundo Bonaparte o Estado parece tornar-se autônomo (...) E não obstante o poder estatal não está suspenso no ar. Bonaparte representa uma classe, e justamente a classe mais numerosa da sociedade francesa, os pequenos camponeses. (Marx, s/d: 276).

Assim como os Bourbons representavam a grande propriedade territorial e os Orléans a dinastia do dinheiro, os Bonapartes são a dinastia dos camponeses, ou seja, da massa do povo francês (idem).

Na medida em que milhões de famílias camponesas vivem em condições econômicas que as separam umas das outras e opõem seu modo de vida, os seus interesses e sua cultura aos das outras classes da sociedade, estes milhões constituem uma classe. Mas na medida em que existe entre os pequenos camponeses apenas uma ligação local e em que a similitude de seus interesses não cria entre eles, comunidade alguma, ligação nacional alguma, nem organização política, nessa medida não constituem uma classe. São, conseqüentemente, incapazes de fazer

valer seu interesse de classe em seu próprio nome, quer através de um Parlamento, quer através de uma convenção. Não podem representar-se, têm que ser representados. Seu representante tem, ao mesmo tempo, que parecer como seu senhor, como autoridade sobre eles, como um poder governamental ilimitado que os protege das demais classes e que do alto lhes manda o sol ou a chuva. A influência política dos pequenos camponeses, portanto, encontra sua expressão final no fato de que o poder executivo submete ao seu domínio a sociedade (idem: 277).

A tradição histórica originou nos camponeses franceses a crença no milagre de que um chamado Napoleão restituiria a eles toda a glória passada. E surgiu um indivíduo que se fez passar por esse homem porque carrega o nome de Napoleão em virtude do Código Napoleônico, que estabelece: ‘é proibida a investigação de paternidade (...)’ (idem).

Nessa concepção latente, pode-se visualizar por parte de Marx, na sua análise empírica do 1848 na França, uma atribuição de uma certa autonomia para as idéias e o seu papel na reprodução da vida social. A dimensão simbólica tão relegada ao segundo plano por este autor aparece nesta tentativa de realçar as maneiras como as palavras e as imagens podem reativar uma tradição, servindo para sustentar uma ordem social opressiva e impedir o caminho para a mudança social. Essa formulação de Marx permite lançar as bases para uma definição operacional de ideologia, que se desenvolverá posteriormente a partir das formulações de Thompsom (1995). Antes disso, é necessário dar continuidade à revisão de literatura, buscando-se os desenvolvimentos no campo da teoria da ideologia posteriores a Marx.

No início do século XX, acontece um movimento que pode ser denominado de *neutralização do conceito de ideologia* (Thompsom, 1995). Lênin, Lúckacs e Mannheim são os autores que realizam esta transformação do conceito. No campo do marxismo, Lênin (1979) e Lúckacs (1974) tinham como perspectiva central a construção de uma ideologia do proletariado assim como havia uma ideologia da burguesia. Para o proletariado se transformar em classe dominante, este deveria construir uma ideologia própria, diferente da perspectiva burguesa; uma nova visão social de mundo capaz de emancipar o proletariado das amarras da sociedade burguesa.

Este processo de neutralização do conceito de ideologia por autores marxistas, como Lênin e Lúckacs, ganhou novas conotações teóricas fora da tradição marxista, nas formulações de Karl Mannheim (1986). Este autor tinha um projeto que era o de construir um novo campo do conhecimento nas ciências sociais, que ele denominaria de “sociologia do conhecimento”. O ponto de partida do autor de *Ideologia e utopia* foi a diferenciação entre as concepções particular e total de ideologia:

A concepção particular de ideologia é implicada quando o termo denota estarmos céticos das idéias e representações apresentadas por nosso opositor. Estas são encaradas como disfarces mais ou menos conscientes da real natureza de uma situação, cujo *reconhecimento não* estaria de acordo com seus interesses. Essas distorções variam numa escala que vai desde mentiras conscientes até os disfarces semiconscientes e dissimulados. Esta concepção de ideologia, que veio gradativamente sendo diferenciada da noção de mentira, encontrada no senso comum, é particular em vários sentidos. Sua particularidade se torna evidente quando é contrastada com a concepção total, mais inclusiva, da ideologia. Referimo-nos aqui à ideologia de uma época ou de um grupo histórico-social concreto, por exemplo, a de uma classe, ocasião em que nos preocupamos com as características e a composição da estrutura total da mente desta época ou deste grupo” (Mannheim, 1986: 82).

A diferença central entre essas concepções está no fato de que a concepção particular jamais se afasta do nível psicológico, sendo que o ponto de referência em tais análises é sempre o indivíduo; enquanto a concepção total, parte do modo de ver de um grupo social “e neste caso, nem os indivíduos concretos nem o seu somatório abstrato podem ser legitimamente considerados como portadores deste sistema ideológico de pensamento como um todo. O objetivo da análise neste nível é a reconstrução da base teórica sistemática subjacente aos juízos isolados do indivíduo” (idem : 84).

O interesse principal de Mannheim é ir além do caráter partidário das primeiras teorias e transformar a análise da ideologia numa “sociologia do conhecimento”, que estaria baseada na concepção total de ideologia. Ideologia, dentro desse novo programa, refere-se, essencialmente, a um sistema de pensamento e idéias que é situado socialmente e coletivamente partilhado⁵.

De maneira geral, pode-se afirmar que a principal contribuição de Mannheim para a teoria da ideologia refere-se à sua tentativa de demonstrar o caráter socialmente condicionado do conhecimento, independente da perspectiva em que o analista se situa:

a análise do pensamento em termos de ideologia é por demais ampla em sua aplicação e uma arma importante demais para se tornar o monopólio permanente de uma das partes, qualquer que seja. Nada impedia que os opositores do marxismo se apossassem da arma e a utilizassem contra o próprio marxismo” (idem: 101).

Assim, “a forma genérica da concepção total de ideologia será usada pelo analista quando este tiver a coragem de submeter não só o ponto de vista do adversário, mas a todos os pontos de vista, inclusive o seu, à análise ideológica” (idem: 103)⁶.

⁵ Uma análise aprofundada do conceito de ideologia em Mannheim é feita por Löwy (1994: 78).

⁶ “Com a emergência da formulação genérica da concepção total de ideologia, a teoria simples da ideologia evolui para a Sociologia do Conhecimento. O que anteriormente constituía o arsenal intelectual de uma das partes se transformou em um método de pesquisa da história intelectual e social em geral. A princípio, um dado

O limite desta concepção está em deixar de lado a consideração crítica, negativa, associada ao conceito de ideologia desde Napoleão. Além disso, de certo modo sua “Sociologia do Conhecimento” pode ser vista como uma volta ao projeto original de Destutt de Tracy de construir uma “ciência das idéias”.

Com o fim da Segunda Guerra e a consolidação das estruturas do chamado Estado de bem-estar social, inicia-se um período marcado pelo “consenso democrático”. Segundo Held, observa-se neste período “uma crença no mundo da ‘livre empresa’, moderado e contido por um Estado intervencionista (...) A Guerra Fria foi, ademais, uma imensa pressão que confinava todas as políticas ‘respeitáveis’ ao centro da arena democrática” (Held, 1995: 201).

As fronteiras da ‘nova política foram definidas por um compromisso para com a reforma social e econômica; um esmagador respeito pelo Estado constitucional e o governo representativo; e o desejo de encorajar os indivíduos a se dedicarem a seus interesses e se dedicarem, ao mesmo tempo, aos interesses nacionais ou públicos. Subjacente a estas preocupações estava uma concepção de Estado como o meio mais adequado para a promoção do ‘bem’ tanto para o individual quanto para o coletivo. Protegendo os cidadãos de interferências arbitrárias e ajudando os mais vulneráveis, os governos poderiam criar um amplo leque de oportunidades para todos. Quase todos os partidos políticos durante os anos 50 e 60 acreditavam que, uma vez no poder, eles deveriam intervir para reformar a posição dos privilegiados e ajudar a melhorar a posição dos desprivilegiados. Apenas os políticos de um Estado paternalista e intervencionista, encarnando preocupação e especialização, numa atitude de justiça e numa preocupação com o bem de cada cidadão em particular, seriam compatíveis com a idéia do bem-estar social (Held, 1995: 202).

A existência desse consenso democrático era também fortemente apoiada por estudos acadêmicos como *The Civic Culture*, de Almond e Verba (1989 [1963]), onde se sugeria que o Estado inglês, juntamente com outros das principais democracias ocidentais, contava com uma grande adesão e respeito dos cidadãos ao seu sistema de governo.

E a teoria da ideologia, como fica neste novo contexto? Viu-se que a situação da teoria, até então, apontava para um processo de neutralização do conceito, sendo a expressão máxima desta concepção, a obra de Karl Mannheim (1986). O consenso do pós-guerra veio provocar uma grande inflexão na forma como a teoria social vinha encarando o problema da ideologia, passando a se dividir em duas grandes perspectivas teóricas: de um lado, um grupo desenvolveu a tese do chamado “fim da ideologia”, fortemente sintonizado com as idéias

grupo social descobre a ‘determinação situacional’ das idéias de seus opositores. A seguir, elabora-se o reconhecimento deste fato em um princípio inclusivo, de acordo com o qual o pensamento de cada grupo é visto como emergindo de suas condições de vida. Assim, torna-se a tarefa da história sociológica do pensamento analisar, sem considerar tendências partidárias, todos os fatores da situação social efetivamente existente que possam influenciar o pensamento. Esta história das idéias sociologicamente orientada destina-se a dotar os homens de uma visão retrospectiva de todo o processo histórico” (Mannheim, 1986: 104).

expressas desde o final dos anos 50 na mídia, nos partidos políticos e na opinião pública em geral. De outro lado, um grupo bem menor de autores apresentou uma visão radicalmente discordante do problema da ideologia: argumentando dentro de uma visão influenciada pelo marxismo, analisou seu momento histórico como a concretização de uma sociedade altamente repressora: “a sociedade unidimensional” (Held, 1995).

Vejam-se, primeiro, os argumentos dos teóricos do fim da ideologia. Seymour Lipset (1967), um dos mais conhecidos expoentes dessa posição, ao falar de fim da ideologia estava se referindo ao declínio no apoio dado por partidos, intelectuais e sindicatos de esquerda ao projeto socialista definido pelo marxismo-leninismo. Esta situação seria explicada pela incapacidade do marxismo-leninismo de se constituir numa ideologia atrativa, depois da experiência do socialismo real, bem como pelo fato de que as sociedades capitalistas avançadas teriam resolvido seus problemas centrais, como era o caso da distribuição de renda. Deste modo, segundo Lipset, com o consenso em torno do Estado de bem-estar social, faria pouca diferença qual partido político controlasse a política doméstica, pois todos acabariam reproduzindo praticamente as mesmas ações, as quais estariam estabelecidas pelo consenso.

Outro autor que compartilhou essa tese foi Daniel Bell, que em seu livro “o fim da ideologia” (1980) vai defender que a era das ideologias chegou ao seu fim. Iniciando seu texto com uma genealogia do conceito, de Tracy, passando por Marx, chegando até Mannheim, o autor afirma que as ideologias estão para o “intelectual, assim como a religião está para o sacerdote” (1980: 320), destacando o aspecto racionalista do conceito. A partir de uma interpretação da diferenciação feita por Mannheim entre o conceito particular e o total de ideologia, afirma que “o compromisso com uma ideologia – a busca de uma causa, ou a satisfação de sentimentos morais profundos – não é, necessariamente, o simples reflexo de interesses, sob a forma de idéias. Neste sentido, e no sentido em que se usa a palavra aqui, a ideologia é uma religião secular” (idem). Para o autor, o que dá força à ideologia é sua paixão.

Destaca Bell que o século XIX foi o século das ideologias, onde se visualiza o fim das identidades formadas e mantidas pela religião, e um processo de desintegração dos referenciais dos indivíduos com relação à sociedade (desintegração social).

Pode-se levantar a hipótese, de fato, de que esteja aí a causa da expressão da irracionalidade, que é um traço marcante do temperamento moral da nossa época. Naturalmente o fanatismo, a violência e a crueldade não são raros na história da humanidade; mas houve uma época em que essas emoções de massa podiam ser deslocadas, simbolizadas, afastadas e dispersadas por meio da devoção e da prática religiosas. Agora, porém, há somente uma vida para ser vivida, e a afirmação da individualidade se torna possível – e para alguns é necessária – como expressão do domínio sobre outros (Bell, 1980: 325).

É neste processo de início da sociedade industrial que se observa, segundo Bell, o espaço propício à formação das ideologias: “com efeito, as seitas e as Igrejas se transformaram nos partidos e nos movimentos sociais” (idem). Para esse autor, ao acentuarem a inevitabilidade, e ao infundirem a paixão nos seus seguidores, as ideologias do século XIX podiam competir com a religião: “ao identificar a inevitabilidade no progresso, elas se vinculam aos valores positivos da ciência. O mais importante, contudo, é que essas ideologias estavam associadas também à classe ascendente dos intelectuais, que procurava firmar um lugar na sociedade” (idem).

Bell afirma que hoje essas ideologias estão exauridas. Os acontecimentos por trás dessa transformação social foram muitos e complexos (a crise do socialismo, o Welfare State, a integração das sociedades desenvolvidas), levando ao fato de que os intelectuais perderam seu poder de persuasão. Haveria hoje no mundo ocidental um certo consenso entre os intelectuais, a respeito dos problemas políticos: a aceitação do Estado assistencial, a preferência pela descentralização do poder, e pelo sistema de economia mista e de pluralismo político: “neste sentido também se pode dizer que a era da ideologia terminou” (idem: 326).

Raymond Aron foi outro autor que defendeu essa tese. Referindo-se à necessidade de definir ideologia, Aron afirma que quando usa este conceito, pensa na década de 30, na sua própria experiência na República de Weimar, do choque de ver cada partido numa bandeira, um uniforme, um símbolo, uma ideologia:

(...) ideologia significava uma concepção mais ou menos sistemática da realidade política e histórica, e um programa de ação derivado da mistura de fatos e valores. A chave da ideologia era a sistematização. A distinção radical entre o regime existente e a ‘terra prometida’, a posição entre o mundo corrompido de hoje e o universo transfigurado do futuro só podia levar, como efetivamente levava, à expectativa milenarista e ao fanatismo (Aron, 1980: 17).

De acordo com esse autor, a Segunda Guerra Mundial simplificou consideravelmente o mapa ideológico, deixando de um lado só o marxismo-leninismo, e de outro, seus opositores: “esses antagonistas do marxismo-leninismo não chegavam a construir uma unidade (...) Não obstante, para mim eram todos semelhantes, porque nenhum deles era capaz de construir uma ideologia ou um sistema ideológico no sentido estrito do termo” (idem).

Quando Aron se refere ao fim da ideologia, está se dirigindo ao sentido “estrito e específico em que usei a palavra”, que significa que “o fim da ideologia queria dizer não só o fim das idéias, porém o fim do racionalismo pseudo-racional ou racionalista, de que o

marxismo-leninismo nos deu o exemplo mais recente” (Aron, 1980: 18). Ainda segundo Aron, a consequência mais imediata do fim da ideologia não foi a discussão razoável ou a ação pragmática, mas sim uma proliferação de seitas, e o aproveitamento pela esquerda de temas que pertenciam à direita.

Como se está tentando mostrar a validade do conceito de ideologia para a análise das sociedades contemporâneas, faz-se cabível encontrar os pontos falhos dessas teses que argumentam sobre o fim das ideologias. Foram muitas as críticas que essas teses receberam de outras perspectivas da teoria social, não sendo necessário recuperar todo esse debate. O que vale a pena destacar é que uma das grandes debilidades desta formulação é o seu caráter altamente restritivo. Quando Lipset, Bell e Aron referem-se à ideologia, eles praticamente a identificam com o marxismo-leninismo, reservando, por exemplo, “ao liberalismo e às concepções tecnocráticas tão em voga no capitalismo contemporâneo um lugar de destaque no universo do realismo, do pragmatismo e das visões de mundo flexíveis, adequadas à solução incremental e desapaixonada dos problemas sociais” (Silva, 1998: 19).

Além disso, uma segunda debilidade nas teorias do fim da ideologia é o seu caráter altamente contraditório, como destacado por Eagleton (1997: 18):

Uma característica interessante dessa ideologia do ‘fim da ideologia’ é sua tendência a considerar a ideologia de duas maneiras bastante contraditórias, ou seja, como se ela fosse ao mesmo tempo cegamente irracional e excessivamente racionalista. Por um lado, as ideologias são apaixonadas, retóricas, impelidas por alguma obscura fé pseudo-religiosa que o sóbrio mundo tecnocrático do capitalismo moderno felizmente superou; por outro lado, são áridos sistemas conceituais que buscam reconstruir a sociedade de cima para abaixo, de acordo com algum projeto inexorável. (...) Do ponto de vista de uma engenharia social empírica, as ideologias têm, simultaneamente, muito e pouco coração, podendo, portanto ser condenadas, ao mesmo tempo, como vívida fantasia e como dogma inflexível. Atraem, em outras palavras, a reação ambígua tradicionalmente suscitada em relação aos intelectuais, que são menosprezados por seus devaneios visionários ao mesmo tempo em que são censurados por seu distanciamento clínico dos afetos comuns. É uma grande ironia o fato de que, ao tentar substituir um arrebatado fanatismo por uma abordagem rigorosamente tecnocrática dos problemas sociais, os teóricos do ‘fim da ideologia’ repitam, involuntariamente, o gesto daqueles que inventaram o termo ‘ideologia’, os ideólogos do Iluminismo francês.

Uma outra crítica que pode ser feita a esta concepção é que ao identificar a noção de ideologia a um objeto empírico, o “marxismo-leninismo”, perde-se toda a potencialidade analítica deste conceito para o exame de outros fenômenos empíricos.

A segunda perspectiva que emerge no contexto do consenso democrático do pós-guerra vai abordar justamente o *caráter ideológico deste consenso*, que vai ser caracterizado

por Marcuse (1979) como a *sociedade unidimensional*. Marcuse não estava só em sua reflexão. Como se sabe, este autor fez parte de uma das grandes tradições filosóficas do século XX, que ficou conhecida como a Escola de Frankfurt, da qual fizeram parte autores como Theodor Adorno, Walter Benjamin, Max Horkheimer e Jürgen Habermas. Partindo de influências de autores como Marx, Weber e Freud, os autores da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt chegaram a uma conclusão altamente pessimista sobre a condição da sociedade contemporânea. Para esses autores, o homem moderno estaria aprisionado no reino da racionalidade instrumental, cujas conseqüências mais visíveis seriam o esgotamento das energias utópicas e a formação de uma “consciência” única nos indivíduos. Enfim, a sociedade unidimensional⁷.

Para Marcuse, o progresso técnico, levado a todo um sistema de dominação e coordenação, cria formas de vida (e de poder) que parecem reconciliar as forças que se opõem ao sistema e rejeitar ou refutar todo o protesto. Desta forma, a sociedade contemporânea parece capaz de conter a transformação social:

essa contenção da transformação é, talvez, a mais singular realização da sociedade industrial desenvolvida; a aceitação geral do Propósito Nacional, a política bipartidária, o declínio do pluralismo, o conluio dos Negócios com o Trabalho no seio do Estado forte testemunham a integração dos oponentes, que é tanto o resultado como o requisito dessa realização (Marcuse, 1979: 16).

O que se assiste no mundo contemporâneo, segundo Marcuse, é a união da produtividade crescente e da destruição crescente; a iminência do aniquilamento; a rendição do pensamento, das esperanças e do temor às decisões dos poderes existentes; a preservação da miséria em face da riqueza sem precedente, de modo que o “seu racionalismo arrasador, que impele a eficiência e o crescimento, é, em si, irracional” (Marcuse, 1979: 17).

A análise de Marcuse centra-se na sociedade industrial desenvolvida, na qual o aparato técnico⁸ de produção e distribuição não funciona como a soma total de meros instrumentos que possam ser isolados dos seus efeitos sociais e políticos, mas, antes, como um produto que determina, *a priori*, tanto o produto do aparato como as operações de sua manutenção e ampliação. Para Marcuse, nessas sociedades o aparato produtivo tende a tornar-se totalitário

⁷ A Escola de Frankfurt consistiu em um grupo de intelectuais alemães que se reuniu nas décadas de 1920-30, naquela cidade, no Instituto de Pesquisa Social, com o intuito de estudar interdisciplinarmente a sociedade ocidental contemporânea. Existe uma grande quantidade de obras sobre a teoria crítica da Escola de Frankfurt; vide entre outros, Freitag (1986), Domingues (2001: 71-94), Honneth (1999: 503-552). Sobre a problemática específica da ideologia nestes autores, vide Eagleton (1997) e Thompsom (1995).

⁸ Sobre a análise do caráter político da técnica em Marcuse, vide o trabalho de Brüseke (1996).

“no quanto determina não apenas às oscilações, habilidades e atitudes socialmente necessárias, mas também às necessidades e aspirações individuais (...) A tendência totalitária desses controles parece afirmar-se ainda em outro sentido – disseminando-se pelas áreas menos desenvolvidas e até mesmo pré-industriais” (Marcuse, 1979: 18).

A partir de suas formulações a própria noção de neutralidade da tecnologia ficou comprometida, pois ela “não pode ser isolada do uso que lhe é dado; a sociedade tecnológica é um sistema de dominação que opera no conceito e na elaboração das técnicas” (idem: 18-19).

Quais as conseqüências dessa nova organização da sociedade? Segundo Marcuse, são várias, mas todas elas se ligam à idéia de uma sociedade que pensa e age de maneira uniforme, regulada pelas normas criadas pelas necessidades da ciência e pela tecnologia e difundidas pela “indústria cultural”. Marcuse apresenta uma sociedade aprisionada, “totalitária”, que não consegue se enxergar como tal. Em vez do fim da ideologia, o que Marcuse apresenta é a sua “naturalização” nas práticas sociais. Segundo ele (1979: 32),

Essa absorção da ideologia pela realidade não significa, contudo, o ‘fim da ideologia’. Pelo contrário, em sentido específico, a cultura industrial avançada é *mais* ideológica do que sua predecessora, visto que, atualmente, a ideologia está no próprio processo de produção. Esta proposição revela, de forma provocadora, os aspectos políticos da racionalidade tecnológica prevalente. O aparato produtivo e as mercadorias e serviços que ele produz ‘vendem’ ou impõem o sistema social como um todo. Os meios de transporte e comunicação em massa, as mercadorias casa, alimento e roupa, a produção irresistível da indústria de diversões e informação trazem consigo atitudes e hábitos prescritos, certas relações intelectuais e emocionais que prendem os consumidores mais ou menos agradavelmente aos produtores e, através destes, ao todo. Os produtos doutrina e manipulam; promovem uma falsa consciência que é imune à sua falsidade. E, ao ficarem esses produtos benéficos à disposição do maior número de indivíduos e de classes sociais, a doutrinação que eles portam deixa de ser publicidade; torna-se um estilo de vida (...) Surge assim um padrão de *pensamento e comportamento unidimensionais* no qual as idéias, as aspirações e os objetivos que por seu conteúdo transcendem o universo estabelecido da palavra e da ação são repelidos ou reduzidos aos termos desse universo. São redefinidos pela racionalidade do sistema e de sua extensão quantitativa (grifos no original).

A temática da unidimensionalidade da sociedade contemporânea também é central na obra dos mais destacados autores da Escola de Frankfurt, Adorno e Horkheimer (1985), os quais, apropriando-se de um instrumental marxiano, juntamente com as formulações de Weber sobre a racionalização social, analisaram o Iluminismo como um movimento da humanidade no sentido do Esclarecimento, libertando os homens dos mitos e substituindo a imaginação pelo conhecimento objetivo dos fatos. A perspectiva do Esclarecimento, segundo Bruzek (1996) era que a razão deveria substituir a superstição e erguer seu domínio sobre a natureza. Porém, o que aconteceu no caminho da modernidade é que o mito converteu-se em

Esclarecimento e a natureza em mera objetividade: “o Esclarecimento comporta-se com as coisas como o ditador se comporta com os homens. Este conhece-os na medida em que pode manipulá-los. O homem de ciência conhece as coisas na medida em que pode fazê-las” (Adorno & Horkheimer, 1985: 24). Esses autores, assim como Marcuse, acabaram identificando a técnica com a dominação do homem sobre o homem. Uma técnica transformada em ideologia, que acabou aprisionando o ser e produzindo um tipo de sociedade “unidimensional”.

A visão desses autores sobre a modernidade foi marcada, sobretudo, pela conjunção de três grandes acontecimentos do século XX. O fascismo lhes proporcionava a visão mais terrível do capitalismo tardio, mas eles reconheceram o totalitarismo produzido pela racionalidade moderna também na União Soviética de Stalin, como também na indústria cultural com que depararam ao emigrarem para os Estados Unidos durante a Segunda Guerra (Domingues, 2001).

Outro expoente da Escola de Frankfurt, e que hoje talvez seja um dos autores mais debatidos na teoria social contemporânea, é Jürgen Habermas. O interessante na obra de Habermas é que de uma teoria social centrada no conceito de ideologia em sua obra de juventude, praticamente se visualiza um abandono deste conceito em suas formulações mais recentes.

Em sua análise sobre o surgimento e declínio da esfera pública burguesa, Habermas estava muito próximo de uma concepção de ideologia como cimento social, apresentando os indivíduos completamente integrados na moderna indústria cultural (Domingues, 2001; Souza, 2000). Em *Técnica e ciência como ideologia* (1968) apresentou a transformação do conhecimento técnico em ideologia tecnocrática, a qual estaria sendo responsável pela integração social no mundo contemporâneo.

Nos desenvolvimentos recentes de sua obra, Habermas (1985) parece se aproximar dos teóricos do fim da ideologia, argumentando que a racionalização do mundo da vida roubou de toda a prática comunicativa as tendências sintéticas e totalizantes inerentes às cosmovisões tradicionais e, com isso, eliminou a base para a formação de ideologias⁹.

Segundo Thompsom (1995: 154),

⁹ Foram desenvolvidas algumas considerações sobre a teoria social e política habermasiana em Borba (2000: 41-55).

Os indivíduos podem, ainda, ser impedidos de perceber as estruturas de dominação características das sociedades modernas, podem ainda ser bloqueados; mas, se isso acontece, não é devido à operação da ideologia, porém, antes, porque a base para a operação da ideologia foi destruída. (...) Essas sugestões estão baseadas numa concepção extremamente estreita da ideologia, entendida como cosmovisões sintéticas e totalizantes, próprias dos ativistas políticos, uma concepção que tem muito em comum com a dos teóricos do fim da ideologia (...). Ainda mais: as sugestões de Habermas estão baseadas na afirmativa de que os processos de racionalização social e cultural tornaram toda a prática comunicativa cotidiana tão transparente aos indivíduos que ela ‘não oferece mais nenhum suporte para a violência estrutural das ideologias’.

Entende-se que Habermas, ao abandonar o conceito de ideologia, perdeu grande parte do potencial daquilo que, segundo ele, continua sendo seu propósito central: elaborar uma teoria crítica da sociedade. A não-consideração do papel das formas simbólicas na manutenção de relações desiguais de poder elimina qualquer possibilidade de se construir uma sociedade em que a comunicação esteja livre de distorções (o projeto habermasiano).

Saindo da obra de Habermas e passando para uma análise mais geral da Escola de Frankfurt sobre o problema da ideologia, pode-se afirmar que esta tradição de pensamento apresentou uma série de contribuições a essa temática, sendo a principal delas, sem dúvida, a de produzir uma contra-argumentação aos teóricos do fim da ideologia e apontar a relevância deste conceito para a análise concreta das sociedades contemporâneas. Porém isso não os exime de críticas: uma primeira é que na caracterização da sociedade contemporânea como “unidimensional”, esses autores acabaram superestimando a capacidade de integração dessas sociedades. Os eventos de maio de 1968 e o fim do consenso “social-democrata” nos anos 70 são a maior prova disso¹⁰.

Uma segunda crítica a estes autores é que apesar de atribuírem um papel fundamental às ideologias para a análise da sociedade, não se preocuparam em desenvolver um conceito próprio de ideologia. Suas análises ainda estão fortemente associadas à idéia marxiana de ideologia como falsa consciência; conceito que, como se viu na análise de Marx, é sujeito a uma série de críticas.

O final dos anos de 1960, com a crise do consenso em torno do *Welfare State*, fez com que a análise da ideologia ganhasse novos rumos nas ciências sociais. Verifica-se um

¹⁰ O fim do consenso do pós-guerra fez com que uma série de autores buscasse uma explicação para este fenômeno. De uma perspectiva neo-marxista, destacam-se as análises centradas na “crise de legitimação” do capitalismo, através de autores como Offe (1984), Habermas (1980). Seguindo perspectivas pluralistas, destacam-se as análises centradas no “governo sobrecarregado”, através de autores como Samuel Huntington e Michael Crozier.

movimento que buscou resgatar a importância das ideologias para a explicação da sociedade ao mesmo tempo que se redefiniam os próprios contornos do conceito.

Nessa perspectiva, pode ser enquadrada uma série de concepções de ideologia. Poderiam ser citadas, por exemplo, concepções ligadas ao estruturalismo, como as de Althusser (1996) e Poulantzas (1985).

Para Althusser, a classe dominante, com o intuito de manter sua dominação, cria mecanismos de perpetuação ou de reprodução das condições materiais, ideológicas e políticas de exploração. É aí então que entra o papel do Estado, que através de seus aparelhos repressivos (governo, administração, exército, polícia, tribunais, prisões) e dos aparelhos ideológicos (religião, a escola, a família, o direito, a cultura), intervém ou pela repressão ou pela ideologia, tentando forçar a classe dominada a submeter-se às relações e condições de exploração. Enquanto os aparelhos repressivos atuam preponderantemente pela repressão, os aparelhos ideológicos se guiam preponderantemente pela ideologia.

Althusser também assinala que, como todo o funcionamento da ideologia dominante está concentrado nos aparelhos ideológicos do Estado, a hegemonia ideológica exercida através deles é importante para se criarem as condições necessárias para a reprodução das relações de produção.

O autor de *Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado* vai se dedicar também à conceituação daquilo que entende por ideologia em geral, que seria distinta das ideologias particulares, as quais acabam sempre exprimindo posições de classe. A ideologia em geral seria uma abstração dos elementos comuns de qualquer ideologia particular, buscando o mecanismo geral de qualquer ideologia. Assim, a ideologia geral se constituiria através de três grandes características:

- a) a ideologia representa a relação imaginária dos indivíduos com suas reais condições de existência;
- b) a ideologia tem uma existência porque existe sempre num aparelho e na sua prática ou suas práticas;
- c) a ideologia interpela indivíduos como sujeitos.

Poulantzas definiu a ideologia como o “cimento” da ordem social, sendo difundida, sobretudo, pelo Estado através de seus “aparelhos ideológicos”. Ao desempenhar essa tarefa,

o Estado age de acordo com os interesses de longo prazo da classe ou das classes que mais se beneficiam das relações sociais existentes – isto é, ele age de acordo com os interesses de longo prazo da classe ou das classes dominantes (Poulantzas, 1985).

Abercrombie, Hill e Turner (1996) criticam esta concepção, afirmando que, empiricamente, o modo de produção capitalista parece poder coexistir com uma grande variedade de superestruturas ideológicas. Nas ideologias religiosas, existem o catolicismo da França, o catolicismo e o protestantismo da Holanda, a “religião civil” da América e o islamismo das nações do Golfo. Na política, vários sistemas políticos, do fascismo à liberal-democracia, parecem ter-se desenvolvido paralelamente ao capitalismo. Portanto, formações sociais que compartilham a mesma base capitalista exibem uma multiplicidade de diferentes sistemas ideológicos.

A tese desses autores é que o mundo contemporâneo apresenta uma grande variação ideológica, sendo que a reprodução social é garantida mais pela dinâmica das próprias relações sociais capitalistas do que por obra de uma ideologia dominante. Para eles (1996: 165),

há duas razões pelas quais cremos que a variação ideológica aumenta com o desenvolvimento do capitalismo tardio: (1) a ‘compulsão à monotonia’ da vida cotidiana é suficiente para subordinar o trabalhador; e (2) não há necessidade econômica de uma ideologia dominante. Em suma, o capitalismo é capaz de ‘tolerar’ a contingência muito melhor do que qualquer outro modo de produção.

Eagleton, apesar de concordar em parte com esta crítica à tese da ideologia “como cimento social”¹¹, argumenta que é extremamente implausível pensar que o capitalismo contemporâneo se reproduz por si só. Segundo Eagleton (1997: 49):

¹¹ “Pode-se dizer que não há nenhuma ideologia dominante coerente, ou se há, então, ao contrário do que algumas vezes se pensou, ela é muito pouco eficaz em moldar a experiência popular. Pode-se argumentar que o capitalismo avançado é um ‘jogo’ auto-sustentado que, para nos manter no lugar, utiliza-se mais de suas técnicas materiais que das idéias; e que, entre essas técnicas, a coerção do econômico é muito mais eficaz do que qualquer tipo de pregação. O sistema, ao que parece, mantém-se menos pela imposição de significado ideológico que pela destruição completa do significado; e os significados que as massas realmente levam em consideração podem divergir daqueles de seus governantes sem que disso resulte qualquer ruptura mais séria. Finalmente, pode ser que exista uma ideologia dominante em ação, mas ninguém é crédulo o bastante para se deixar enganar por ela. Todos esses argumentos têm um fundo de verdade - principalmente a alegação de que os fatores materiais desempenham um papel mais fundamental que os fatores ideológicos no que diz respeito a garantir a submissão. É certo também que a consciência popular está longe de ser alguma ‘instanciação’ obediente dos valores ideologicamente dominantes, opondo-se a eles de maneiras significativas. Se essa divergência revelar-se grande demais, então é provável que dê origem a uma crise de legitimidade; é falso imaginar que, contanto que as pessoas façam aquilo que lhes é solicitado, pouco importa o que elas pensam acerca do que estão fazendo” (Eagleton, 1997: 48).

(...) se fosse verdadeira, seria difícil saber por que tantos indivíduos, nessas sociedades, continuam a afluir às igrejas, a discutir política nos bares, a preocupar-se com o que seus filhos aprendem nas escolas e a perder o sono por causa da deterioração constante dos serviços sociais. É um mito a visão distópica que o cidadão típico do capitalismo avançado é o telespectador dopado, e a própria classe dominante está confortavelmente ciente desse fato. (...) qualquer ordem dominante deve ‘atirar’ a seus subordinados significado suficiente para se manter; e se a lógica do consumismo, da cultura ‘instantânea’ e da política ‘gerida’ é esgotar as próprias reservas de significado social, então, com o passar do tempo, isso será péssimo para a ordem governante. A sociedade capitalista avançada ainda requer sujeitos autodisciplinados, cumpridores dos seus deveres e inteligentemente conformistas, que alguns consideram típicos apenas da fase ‘clássica’ do capitalismo; só que esses modos particulares de subjetividade entram em conflito com as formas bastante diferentes da condição de sujeito a uma ordem ‘pós-modernista’, e essa é uma contradição que o próprio sistema é incapaz de resolver.

A crítica de Eagleton, apesar de destacar alguns elementos importantes sobre a reprodução social no capitalismo contemporâneo, parece não captar a essência das formulações de Abercrombie, Hill & Turner (1996). O que estes autores pretendem apontar é que, longe de ter um papel insignificante na reprodução social, a ideologia, nas condições do capitalismo contemporâneo, se apresenta “naturalizada” nas relações sociais. Eles estariam apontando para uma concepção de ideologia muito próxima ao que Marx vai desenvolver na sua tese sobre o “fetichismo da mercadoria” (conceito que poderia ser considerado um quarto momento da produção marxiana sobre ideologia).¹²

O que se pode perceber neste novo desenvolvimento do conceito de ideologia é que, ainda sob a influência do marxismo, uma série de autores, a partir de diferentes perspectivas (ideologia coesão, ideologia dominante, ideologia reificação), continuou valorizando o

¹² Marx se pergunta: De onde provém o *caráter misterioso* do produto do trabalho ao assumir a forma mercadoria? “Da própria forma mercadoria. *A igualdade dos trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores*, a medida, por meio da duração, do dispêndio da força humana de trabalho toma a forma de quantidade de valor dos produtos do trabalho. Finalmente, as relações entre os produtores nas quais se afirma o caráter social de seus trabalhos, assumem a forma de relação entre os produtos do trabalho.

“A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do seu próprio trabalho. Através dessa dissimulação, os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sociais, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos. A impressão luminosa de uma coisa sobre o nervo ótico não se apresenta como sensação subjetiva desse nervo, mas como forma sensível de uma coisa existente fora do órgão da visão. Mas aí, a luz se projeta realmente de uma coisa, o objeto externo, para outra, o olho. Há uma relação física entre coisas físicas. Mas, a forma mercadoria e a relação de valor entre os produtos do trabalho, a qual caracteriza essa forma, nada têm a ver com a natureza física desses produtos nem com as relações materiais dela decorrentes. Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação social entre coisas. Para encontrar um símile, temos que recorrer à região nebulosa da crença. Aí, os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, figuras autônomas que mantêm relações entre si e com os seres humanos. É o que ocorre com os produtos da mão humana, no mundo das mercadorias. Chamo a isto de fetichismo que está sempre grudado aos produtos do trabalho, que são gerados como mercadorias. É inseparável da produção de mercadorias” (Marx, 1994: 81).

conceito na explicação das sociedades contemporâneas. O limite dessas concepções é que nenhuma delas, com exceção talvez de Althusser e Poulantzas, se preocupou em torná-lo analiticamente operacional.

Neste “vácuo” teórico, associado à própria crise do marxismo, começou a surgir uma série de concepções, que, influenciada pelo pós-modernismo nas ciências sociais, se propôs à mudança de uma teoria da ideologia para uma teoria do discurso. Novamente estava decretado o “fim da ideologia”. Faz-se mister uma parada basicamente no trabalho fundador de Laclau & Mouffe (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*, o qual é considerado representativo dessa perspectiva.

Os argumentos centrais deste livro giram em torno de uma leitura de Gramsci, e nesse ponto, como dizem Laclau & Mouffe, “tudo depende de como se concebe a ideologia”. Sua exposição da teoria da ideologia e da hegemonia de Gramsci enfatiza uma ruptura com a concepção crítica da ideologia, em favor de uma perspectiva positiva (que eles chamam de material), e sua rejeição ao modelo determinista da ideologia, pautado na base/superestrutura. Os autores também insistem em que, para Gramsci, os elementos ideológicos articulados por uma classe hegemônica não têm pertinência necessária a uma classe (Laclau & Mouffe, 1985).

Em linhas gerais, os argumentos do livro se situam em duas ordens de questões: (1) uma postura filosófica geral sobre “a impossibilidade da sociedade”, explicada no capítulo intitulado “Para além da positividade do social”, e (2) uma teorização da questão da ação na política democrática radical, numa época em que a ação de classe cedeu lugar às dos “novos movimentos sociais”.

A rejeição da totalidade e do próprio conceito de sociedade e a aceitação, ao contrário, da pluralidade e indeterminação do social, constituem as duas bases fundamentais, segundo esses autores, sobre as quais se pode construir um novo imaginário político, radicalmente libertário e infinitamente mais ambicioso em seus objetivos que o da esquerda clássica.

Com respeito à formulação da impossibilidade da sociedade, Laclau & Mouffe argumentam que o caráter incompleto de toda totalidade os levou a abandonar, como campo de análise, a premissa da “sociedade” como uma totalidade saturada e autodefinida. Para esses autores, a sociedade não seria um objeto válido de discurso. Não haveria nenhum princípio subjacente isolado que pudesse determinar todo o campo das diferenças. O fechamento subentendido na idéia de uma sociedade totalmente saturada seria impossível. Desta forma, as

idéias de totalidade, determinação, interdependência, que foram a base constitutiva das ciências sociais, perdem todo o seu sentido diante da nova formulação. Como o conceito de ideologia também traz consigo a idéia de totalidade social, ele já não serve como fundamento para a compreensão do mundo moderno.

Para um novo sistema teórico, novos conceitos: a ideologia deve então ser substituída por discurso. Para Laclau & Mouffe, a idéia de “discurso político” como conceito capaz de abranger uma variedade de grupos, demandas e interesses, à medida que eles são articulados, abre caminho para análises que, por definição, estavam marginalizadas na concepção marxista de ideologia (Barrett, 1996). Para esses autores, o discurso não é um texto ou uma fala; ele diz respeito, sobretudo, ao *sentido*. Eles afirmam que não se pode apreender o não-discursivo ou pensar nele senão em categorias discursivas contextualizantes, sejam elas científicas, políticas ou de outra natureza.

Na análise do discurso político parte-se do princípio de que o sentido não é inerente aos elementos de uma ideologia enquanto tal. Esses elementos funcionam como “significantes vazios”, cujo sentido é fixado pelo modo de articulação hegemônica. Como exemplifica Zizek (1996: 17), a ecologia nunca é a ecologia como tal, mas está sempre encadeada numa série específica de equivalências: pode ser conservadora, estatal, feminista. A questão é que nenhum desses encadeamentos é verdadeiro em si; o discurso que vai apropriar-se da ideologia irá depender da luta pela hegemonia discursiva.

Os méritos dessa abordagem estão em dissociar o conceito de ideologia dos interesses de classe; além disso, ao se utilizar a teoria do discurso, os autores trazem para as ciências sociais uma série de contribuições que até então estava sob o domínio da lingüística, inserindo novas perspectivas metodológicas para o estudo concreto da ideologia. Neste sentido, Zizek (1996: 16) afirma que a tendência “mais prestigiosa da crítica da ideologia” teve seu nascimento na análise do discurso. Mas em que sentido a análise de discurso poderia ajudar na crítica da ideologia?

Para Zizek, a teoria do discurso pode ajudar a crítica da ideologia de algumas maneiras, como na análise de Barthes, que propõe a noção da ideologia como naturalização da ordem simbólica, isto é, como “a percepção que reifica os resultados dos processos discursivos em propriedades de ‘coisa em si’” (Zizek, 1996: 16). Ou, Oswald Ducrot, através de sua teoria da argumentação, onde afirma que não se pode traçar uma linha demarcatória entre os níveis descritivos e argumentativos da linguagem. Não existe conteúdo descritivo neutro (*idem*). Toda descrição já é algum momento de algum esquema argumentativo. Outra

perspectiva com grandes contribuições para a crítica da ideologia seria a análise de Michel Pêcheux “que deu um toque estritamente lingüístico à teoria da interpelação da Althusser” (idem:17). Seu trabalho centra-se nos mecanismos discursivos que geram a “evidência” de sentido. Segundo Zizek (1996), um dos estratagemas da ideologia é a referência a alguma evidência: “ ‘Olhe, você pode ver por si mesmo como são as coisas!’ ou ‘Deixe os fatos falarem por si’ talvez constituam a arqui-afirmação da ideologia – considerando-se que os fatos nunca ‘falam por si’, mas são sempre levados a falar por uma rede de mecanismos discursivos” (idem). Por último, a análise de Laclau & Mouffe poderia ajudar na idéia de que os elementos de uma ideologia são “significantes vazios”, em busca de uma articulação hegemônica.

Onde está o ponto falho da análise de discurso, na forma como foi apropriada por autores como Laclau & Mouffe (1985) ou Foucault em sua *Arqueologia do saber*? O grande problema dessas perspectivas influenciadas pelo pós-modernismo é que no seu abandono a qualquer idéia de totalidade social, elas acabam dissociando os discursos das estruturas de poder presentes na sociedade. Partilha-se com a idéia desses autores, que o poder não se reduz a um poder de *classe*; porém, ao negar a existência da própria sociedade como algo concreto, estes autores acabam vendo o poder e a dominação quase que “pairando no ar”, sem qualquer núcleo. Na concepção defendida neste trabalho, o poder e a dominação só podem ser estudados a partir da análise de situações concretas, sempre tendo presente a estrutura de uma sociedade como um todo, o que não significa que sempre o poder econômico será o poder dominante. É na análise de situações concretas que se pode perceber que fenômenos como o patriarcalismo e o autoritarismo não “caem do céu”, e sim estão relacionados com a história e a organização de um determinado tipo de sociedade.

Essa passagem por algumas formulações sobre o conceito de ideologia no campo da teoria social, clássica e contemporânea, possibilita afirmar a relevância desse conceito para a análise das sociedades contemporâneas. Tentou-se refutar uma série de argumentos que defende o pretense “fim da ideologia”. Acredita-se que uma concepção crítica, inspirada nas formulações de Marx, possui uma grande capacidade analítica. Porém, o que se visualizou até aqui é que as formulações guiadas por essa perspectiva ainda não produziram nenhum conceito operacional de ideologia que sirva como referencial para o estudo de situações concretas. É na busca de uma definição operacional para o conceito que se trabalhará na seção seguinte.

1.2. Uma definição operacional de ideologia

Das considerações desenvolvidas na seção anterior, pôde-se visualizar que o conceito de ideologia, numa linhagem que vai de Hegel e Marx a Georg Luckács e alguns pensadores marxistas posteriores, esteve muito associado com idéias de verdadeira e falsa cognição, com a ideologia como ilusão, distorção e mistificação; já uma outra tradição de pensamento, menos epistemológica que sociológica, “voltou-se mais para a função das idéias na vida social do que para seu caráter real ou irreal” (Eagleton, 1997: 16).

Thompson distingue dois tipos gerais de concepções de ideologia a partir dos elementos “neutralidade” ou “crítica”. Um tipo geral é o que o autor denomina de concepções neutras de ideologia, que são aquelas que tentam caracterizar fenômenos como ideologia, ou ideológicos, sem implicar que esses fenômenos sejam, necessariamente, enganadores e ilusórios, ou ligados com os interesses de algum grupo em particular. Para o autor (1995: 73), “Ideologia (...) é um aspecto da vida social, e não é mais nem menos atraente ou problemático que qualquer outro”.

Já as concepções críticas são aquelas que possuem um conteúdo crítico, negativo ou pejorativo. Diferentemente das concepções neutras, as concepções críticas implicam que o fenômeno caracterizado como ideologia – ou como ideológico – é enganador, ilusório ou parcial; e a própria caracterização de fenômenos como ideologia carrega consigo um criticismo implícito ou a própria condenação desses fenômenos: “concepções críticas de ideologia diferem com respeito aos fundamentos dos quais eles derivam um sentido negativo. Podemos descrever esses fundamentos diferentes como *critérios de negatividade*, associados com concepções particulares de ideologia” (idem, 1995: 73).

Buscar-se-á neste trabalho desenvolver, sobretudo, *uma concepção crítica e sociológica do conceito*, buscando compreender como as formas simbólicas se entrecruzam com as relações de poder. Neste sentido, a formulação de Thompson é bastante apropriada. Diz o autor (1995: 76):

(...) estudar a ideologia é estudar as maneiras como o sentido serve para estabelecer e sustentar relações de dominação. Fenômenos ideológicos são fenômenos simbólicos significativos desde que eles sirvam, em circunstâncias históricas específicas, para estabelecer e sustentar relações de dominação. Desde que: é crucial acentuar que fenômenos simbólicos, ou certos fenômenos

simbólicos, não são ideológicos como tais, mas são ideológicos somente enquanto servem, em circunstâncias particulares, para manter relações de dominação. Não podemos derivar o caráter ideológico dos fenômenos simbólicos dos próprios fenômenos simbólicos. Podemos compreender os fenômenos simbólicos como ideológicos, e por isso, podemos analisar a ideologia somente quando situamos os fenômenos simbólicos nos contextos sócio-históricos, dentro dos quais esses fenômenos podem, ou não, estabelecer e sustentar relações de dominação. Se fenômenos simbólicos servem, ou não, para sustentar relações de dominação, é uma questão que pode ser respondida somente quando se examina a interação de sentido e poder em circunstâncias particulares – somente ao examinar as maneiras como as formas simbólicas são empregadas, transmitidas e compreendidas por pessoas situadas em contextos sociais estruturados.

De maneira análoga, tem-se em Zizek que a ideologia nada tem a ver com a ‘ilusão’, com uma representação equivocada e distorcida de seu conteúdo social, e sim com o fenômeno do poder. Afirma o autor (1996: 14):

(...) Assim, uma ideologia não é necessariamente ‘falsa’: quanto a seu conteúdo positivo, ela pode ser ‘verdadeira’, muito precisa, pois o que realmente importa não é o conteúdo afirmado como tal, mas o modo como esse conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação. Estamos dentro do espaço ideológico propriamente dito no momento em que esse conteúdo – ‘verdadeiro’ ou ‘falso’ (se verdadeiro, tanto melhor para o efeito ideológico) – é funcional com respeito a alguma relação de dominação social (‘poder’, ‘exploração’) de maneira intrinsecamente não transparente: para ser eficaz, a lógica da legitimação da relação de dominação tem que permanecer oculta. Em outras palavras, o ponto de partida da crítica da ideologia tem que ser o pleno reconhecimento do fato de que é muito fácil mentir sob o disfarce da verdade (grifos nossos).

Nesta reformulação do conceito operada por Thompson e Zizek, três noções são de fundamental importância: (1) sentido, (2) dominação e (3) as maneiras como o sentido serve para manter e sustentar relações de dominação¹³.

A noção de sentido para Thompson (1995) refere-se ao **sentido** das formas simbólicas que estão inseridas nos contextos sociais e circulando no mundo social. Por formas simbólicas,

eu entendo um amplo espectro de ações e falas, imagens e textos que são produzidos por sujeitos e reconhecidos por eles e outros como construtos significativos. Falas lingüísticas e expressões sejam elas faladas ou escritas, são cruciais a esse respeito. Mas formas simbólicas podem também ser não lingüísticas ou quase-lingüísticas em sua natureza (por exemplo, uma imagem visual ou um construto que combina imagens e palavras) (1995: 80)¹⁴.

¹³ O trabalho de Clifford Geertz (1978) também procura desenvolver uma concepção de ideologia como produção. Porém, diferente da perspectiva aqui adotada, busca desenvolver um conceito não avaliativo, “neutro” do fenômeno ideológico. O fundamental, segundo Geertz é estudar os seus efeitos na produção e difusão de crenças capazes de dar sentido à realidade social. Segundo o autor, as ideologias são “mapas” de uma realidade social complexa, que traduzem a busca de um arcabouço simbólico para reagir a problemas políticos.

¹⁴ “Podemos analisar o caráter significativo das formas simbólicas em termos de quatro aspectos típicos – que chamarei de aspectos ‘intencional’, ‘convencional’, ‘estrutural’ e ‘referencial’ das formas simbólicas. Há um quinto aspecto das formas simbólicas que chamarei de aspecto ‘contextual’, o qual indica que as formas simbólicas estão sempre inseridas em contextos e processos socialmente estruturados. Descrever esses contextos

Recuperando as formulações weberianas, Thompsom define a **dominação** como relações estabelecidas de poder que são “sistematicamente assimétricas”, isto é, quando grupos particulares de agentes possuem poder de uma maneira permanente, e em grau significativo, permanecendo inacessível a outros agentes, ou a grupos de agentes, independentemente da base sobre a qual tal exclusão é levada a efeito.

Com relação à terceira noção, Thompsom parte para uma discussão sobre alguns modos gerais, através dos quais a ideologia pode operar: ‘legitimação’, ‘dissimulação’, ‘unificação’, ‘fragmentação’ e ‘reificação’. Os modos gerais de operação da ideologia e algumas estratégias típicas de construção simbólica são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 2 – Modos e estratégias de operação da ideologia¹⁵

Modos gerais	Algumas estratégias típicas de construção simbólica
Legitimação	Racionalização Universalização Narrativização
Dissimulação	Deslocamento Eufemização Tropo (sinédoque, metonímia, metáfora)
Unificação	Estandardização Simbolização da unidade
Fragmentação	Diferenciação Expurgo do outro
Reificação	Naturalização Eternalização Nominalização/passivização

Fonte: Thompsom (1995).

e processos como ‘socialmente estruturados’ é dizer que existem diferenciações sistemáticas em termos de distribuição ou de acesso a recursos de vários tipos. As pessoas situadas dentro de contextos socialmente estruturados têm, em virtude de sua localização, diferentes quantidades e diferentes graus de acesso a recursos disponíveis.” (Thompsom, 1995: 80).

¹⁵ Tais modos e estratégias de operação da ideologia serão melhor desenvolvidos ao longo da análise empírica.

Thompson esclarece que esses cinco modos não são as únicas maneiras da ideologia operar; nem que as estratégias associadas aos modos de operação são exclusivas de tais modos; e que nem toda estratégia de construção simbólica é ideológica enquanto tal. Para o autor (1995: 82):

Se uma dada estratégia de construção simbólica é ideológica ou não, depende de como a forma simbólica construída através desta estratégia é usada e entendida em circunstâncias particulares; depende do fato de a forma simbólica, assim construída, estar servindo, nessas circunstâncias, para manter ou subverter, para estabelecer ou minar, relações de dominação. O exame das estratégias típicas de construção simbólica pode alertar-nos para algumas das maneiras como o sentido pode ser mobilizado no mundo social e como pode delimitar um raio de possibilidades para a operação da ideologia; mas não pode tomar o lugar de uma análise cuidadosa das maneiras como as formas simbólicas se entrecruzam com relações de dominação em circunstâncias particulares e concretas.

O interessante dessa formulação de Thompson é que, além de propor uma operacionalização do conceito, define a ideologia a partir de um critério onde as formas simbólicas não somente refletem uma estrutura de dominação, mas também são parte constitutiva e ativa desta estrutura: “a ideologia dota de ‘sentido’ uma estrutura de dominação, recorrendo a uma série de procedimentos que concorrem para ‘legitimar’ tal estrutura” (Silva, 1998: 35).

Um outro aspecto a ser destacado da análise de Thompson, é a saída que ele propõe para um tema tão caro à tradição marxista: a relação entre ideologia e classes sociais. Como discutido anteriormente, o materialismo de Marx atribuía uma relação quase que direta entre ideologia e dominação de classe. Thompson não nega a importância das classes sociais nas sociedades modernas, mas alerta para o fato de que:

embora Marx estivesse correto em enfatizar a importância das relações de classe como uma base de desigualdade e exploração, ele pareceu negligenciar ou menosprezar, a importância das relações entre os sexos, entre os grupos étnicos, entre os indivíduos e o Estado, entre Estados-nação e blocos de Estados-nação; ele tendeu a pressupor que as relações de classe formam o eixo estrutural das sociedades modernas e que sua transformação era uma chave para um futuro livre de toda a dominação (Thompson, 1995: 77).

Desta forma, Thompson propõe que se corte o elo entre o conceito de ideologia e o de dominação de classe. Não que não existam ideologias que busquem legitimar tal forma de dominação, mas porque esta relação deve ser vista como mais uma das formas de dominação e não a precedente a todas as outras.

1.3. O fenômeno tecnocrático e a ideologia tecnocrática

Para definir-se a ideologia tecnocrática, é necessário que, antes disso, estabeleçam-se algumas considerações históricas e teóricas sobre o fenômeno da tecnocracia. Diante disso, num primeiro momento desta seção, necessário se faz uma melhor análise dos aspectos histórico-conceituais do termo tecnocracia para depois, sim, analisar-se a problemática da ideologia tecnocrática. A matriz conceitual que será enfocada é a de Carlos Estevam Martins (1974), em sua caracterização do fenômeno tecnocrático. Apesar da abundante literatura teórica sobre tecnocracia nas ciências sociais, foram poucas ou nulas as tentativas de definirem-se com precisão as dimensões deste conceito. A obra de Martins foi elaborada justamente como uma tentativa de uma definição mais precisa do fenômeno.

O fenômeno tecnocrático

Pelo que se sabe, o termo tecnocracia foi usado, pela primeira vez, por alguns ensaístas do século XIX. Nessa época, porém, suas potencialidades estavam limitadas, de modo que havia a palavra “mas pouco se sabia a respeito de seus possíveis usos” (Martins, 1974: 11).

A partir dos anos de 1930, a tecnocracia saiu do anonimato e passou a ser, quase que de um momento para o outro, uma palavra da moda. Essa popularidade adviria, em grande parte, de debate criado em torno do movimento tecnocrático liderado por Howard Scott nos Estados Unidos¹⁶. Com o fracasso do movimento, somado ao surgimento do fascismo e à eclosão da Segunda Guerra Mundial, novamente deixou-se de falar em tecnocracia.

Na década de 50, o termo adquiriu um renovado prestígio; destaca-se como indicador desse ressurgimento o simpósio sobre tecnocracia organizado por Georges Gurvicht, do qual participaram os mais credenciados representantes da ciência social francesa. A temática central do debate sobre tecnocracia nesse momento girava em torno do livro de James

¹⁶ Sobre os movimentos tecnocráticos ao longo da história, vide o interessante trabalho de Carlos Estevam Martins, *A tecnocracia na história* (1975). O trabalho compõe-se de duas partes simetricamente complementares. Na primeira, são apresentadas as teorias formuladas por autores que, em distintas épocas históricas, tornaram-se expoentes do pensamento tecnocrático (Platão, Saint-Simon, Veblen e Galbraith). Na segunda, são analisadas as experiências políticas vividas pelos grupos tecnocráticos que, respectivamente, tentaram pôr em prática os princípios propostos por cada um dos autores focalizados.

Burnham, *A revolução dos gerentes*. Nos anos sessenta, Galbraith publica *O novo Estado Industrial*, renovando o debate sobre tecnocracia.

O que se pode perceber em toda essa discussão é que, apesar do destaque ao conceito de tecnocracia como um elemento essencial para a compreensão das sociedades contemporâneas, poucas tentativas foram feitas no sentido de definir com precisão o conceito em questão. Como destaca Martins (1974: 12): “uma boa parte da notoriedade do termo deve-se justamente à falta de precisão com que costuma ser utilizado”.

Para Martins, o termo tecnocracia possui dimensões positivas e negativas. Por dimensões negativas, o autor entende a utilização do termo tecnocracia apenas como “sinônimo de outras expressões já existentes (como, por exemplo, burocracia, secularização, assessoria técnica, etc.), usadas para denotar manifestações da realidade que são, de fato, distintas do fenômeno tecnocrático” (Martins, 1974: 49). Por dimensões positivas, o autor entende

as acepções que poderíamos qualificar de teoricamente cabíveis, no sentido de que conferem ao termo significado inteligível e uma utilidade real para os propósitos da análise científica e da análise empírica. Em princípio, essas acepções positivas ocupam uma posição bem determinada no conjunto sistemático de conceitos e proposições que constituem (ou deveriam constituir) a ciência social (ibidem).

Comece-se pelas dimensões negativas do conceito. O ponto de partida das abordagens que confundem o fenômeno da **secularização com a tecnocracia** é o fato de que uma das características da época moderna é o conhecimento científico e a conseqüente transformação nas relações dos homens com a natureza e entre eles mesmos. A revolução científico-tecnológica provocou mudanças importantes em todas as esferas da vida social. Uma das transformações fundamentais se deu ao nível da estrutura ocupacional das sociedades, especialmente no papel que passou a ser desempenhado pelos cientistas no contingente da força de trabalho.

Para Martins é um grave erro teórico confundir esse fenômeno com o processo de tecnocratização das sociedades contemporâneas, pois a existência de um contingente técnico-científico em uma dada sociedade, por mais vital que aquele seja para esta, não empresta um caráter necessariamente tecnocrático à sociedade em questão. Segundo este autor, contingente técnico-científico e tecnocracia são fenômenos de natureza diversa, relativos a dimensões perfeitamente distintas da realidade social.

Os tecnólogos fazem parte do conjunto de recursos humanos disponíveis numa determinada sociedade. Na medida em que esse tipo específico de mão-de-obra é recrutado, coordenado e posto a funcionar a serviço de organizações públicas e privadas, conviria dizer, para assinalar esse fato, que tais organizações se apóiam em *staffs* técnicos científicos e que a sociedade como um todo depende, para o seu bom funcionamento, da arregimentação do contingente técnico-científico com que é capaz de contar. *Quando nos referimos, por outro lado, a tecnocratas e tecnocracias*, temos em mente um fenômeno de outra ordem. Nesse caso, não estamos pura e simplesmente mencionando a presença de um contingente técnico-científico num determinado contexto social; na verdade, estamos sugerindo, no mínimo, que os tecnólogos podem ser apropriadamente descritos como algo mais do que meros tecnólogos e que o contingente técnico-científico assumiu, ou está em vias de assumir, *as funções de uma elite de poder* (Martins, 1974: 18).

Na opinião de Martins, são os tecnólogos e não necessariamente os tecnocratas que ocupam uma posição incontestável de poder nas sociedades contemporâneas, na qualidade de principais responsáveis pela propulsão do processo de mudança tecnológica.

Segundo esse autor, o equívoco observado na não diferenciação entre tecnólogos e tecnocracia seria evitado se fosse prestado atenção a um conceito já bastante antigo nas ciências sociais: o de secularização, “cujo conteúdo refere-se precisamente ao processo por meio do qual os indivíduos vinculam sua ação prática a uma orientação crescentemente racional, analítica e empírica” (Martins, 1974: 21).

Pode-se conceber que a tecnocracia, em qualquer uma de suas formas, é um fenômeno impensável se não estiver presente um quadro de disputas por poder entre forças sociopolíticas que competem por impor a sua vontade sobre os demais e ganhar o controle dos centros de decisão. Como a tecnocracia é um fenômeno político, não é possível apreender o seu significado sem que se especifique as características do sistema de dominação em que ela se desenvolve, sem que se tenham em mente a existência de uma disputa pelo direito de determinar para quem vão as vantagens e as desvantagens distribuídas pelos que exercem o poder, bem como o fato de que as partes envolvidas em tais conflitos encontram-se desigualmente equipadas quanto aos meios de que dispõem para ascender às posições de poder ou influir sobre aqueles que as controlam (Martins, 1974).

Uma segunda dimensão negativa do conceito encontra-se naqueles que confundem o **fenômeno da burocracia com a tecnocracia**, mesmo que existam fronteiras solidamente delineadas entre os dois fenômenos.

Como definido em Weber, o termo burocracia refere-se a *uma modalidade específica de staff administrativo*, típico da forma de dominação racional-legal¹⁷. A necessidade de constituir um *staff* administrativo surge em qualquer organização que se tornou tão complexa a ponto de não ser mais praticável a manutenção de relações imediatas e diretas entre o nível da chefia e da execução.

Uma questão central na diferenciação entre a burocracia e a tecnocracia é saber quais recursos específicos que uma vez acumulados conferem, aos funcionários administrativos, uma base autônoma de poder, excluindo-se os recursos próprios do contingente técnico-científico, o que pode levar à conclusão de que o poder burocrático não se confunde com o poder tecnocrático. Neste sentido, Martins aponta três grandes fontes do poder burocrático:

- 1) O Aumento da *envergadura estrutural das burocracias* exigido pelo próprio desenvolvimento do capitalismo aumenta a quantidade de poder que se encarna no corpo burocrático e, portanto, tanto menor é a parcela que resta à disposição da liderança organizacional.
- 2) Associado ao gigantismo da camada burocrática e estimulado pela progressiva interdependência das unidades do sistema capitalista moderno, ocorre o fenômeno da *crecente multiplicação das interações burocráticas* entre o setor público e o privado e dos diferentes ramos de um e de outro entre si.
- 3) Mais importante do que isso, entretanto, é o engrandecimento do poder burocrático que decorre do *sistema de apoio mútuo* que funciona não só no seio de uma dada burocracia (articulando entre si, numa única teia de compromissos recíprocos, funcionários de diferentes serviços, setores e escalões), como também entre representantes de burocracias pertencentes a organizações distintas e, muitas vezes, rivais.

Uma questão que surge a partir da definição das bases de poder da burocracia é se, na era tecnológica, as condições apontadas como propícias ao florescimento do poder burocrático impulsionam, com igual força, a expansão do poder tecnocrático.

¹⁷ Uma interessante interpretação do conceito de burocracia se encontra em Jessé Souza (1998: 41-56).

De acordo com Martins (1974), tal hipótese não tem bases teóricas de sustentação, pois afirmar que os tecnólogos poderiam explorar os mesmos recursos e oportunidades que facilitam a ascensão dos burocratas na estrutura de poder significa dizer que os tecnólogos só podem adquirir poder na condição de se transformarem, eles mesmos, em burocratas e se comportarem como tais. As fontes de poder burocrático, quando usadas por tecnólogos em seu próprio benefício, ao contrário de transformá-los em tecnocratas, os reduzem à mera condição de burocratas influentes.

O decisivo, no que se refere ao poder burocrático, é que ele não vem de fora da organização; ele já se encontra presente dentro dela; trata-se sim, da sua distribuição. Já os tecnólogos são um corpo estranho dentro das organizações. O fator de poder que controlam não lhes foi outorgado pela organização; ao contrário, lhes é inerente, e segundo Martins (1974: 39), “assim sendo, cada indivíduo que se torna membro de um *staff* técnico-científico agrega um valor novo à organização, valor esse que não preexistia na linha de comando administrativo e que, portanto, não podia ser dali retirado e deslocado para o *staff*”. Nesse sentido, a base de poder do tecnólogo é autônoma. Para Martins (1974: 40), “ninguém, que não seja um tecnólogo, pode fazer em seu lugar o que ele é capaz de fazer”. Com isso, “para que o comportamento do tecnólogo encontre-se submetido às determinações de uma vontade alheia à sua, é necessário, como condição *sine qua non*, um ato prévio de renúncia, ou seja, o ato pelo qual ele abdica ao exercício de seu próprio poder em seu próprio nome” (idem).

O poder tecnocrático é um fenômeno novo, e é essa a premissa de que parte qualquer indagação a respeito do seu significado: “quem fala de tecnocracia ou está se referindo a uma possível novidade histórica ou está simplesmente tagalorando sobre um assunto inespecificado” (idem: 41). Quando se fala em poder tecnocrático, deve-se estabelecer o conteúdo típico ideal que esse poder se reveste. A condição *sine qua non* para que os tecnólogos exerçam o poder tecnocrático, segundo Martins (ibidem: 46),

Reside inevitavelmente no nexo da representatividade que vincula os donos diretos desse poder aos interesses objetivos próprios à ordem institucional técnico-científica. Sem esse nexo o fenômeno do poder tecnocrático ou não é nada, ou é de todo ininteligível. Assim como não tem qualquer sentido a concepção de um poder burguês que não seja exercido em função dos interesses objetivos da burguesia, ou de um poder militar que não se submeta aos controles impostos pela corporação militar, assim também é autocontraditória a concepção de um poder tecnocrático que se forja e se exerce independentemente de sua base social.

Saindo das concepções negativas do conceito, partir-se-á agora para as **definições positivas** de tecnocracia. Uma delas é a idéia de tecnocracia como modo de produção. Tal

abordagem teve uma certa utilização no Brasil, principalmente através dos trabalhos de Bresser Pereira (1980) que, nos anos de 1960 e 1970, falava da existência de um modo tecnoburocrático de produção no Brasil.

A concepção de tecnocracia como modo de produção poderia ser vista como substituto do capitalismo e, naturalmente, também do socialismo no mundo contemporâneo. Nesse sentido forte do termo, a asserção de que se vive numa sociedade tecnocrática é rigorosamente equivalente à asserção de que “a sociedade em que vivemos não é escravagista, nem socialista, feudal ou capitalista, mas, ao contrário, é uma sociedade dominada por um novo modo de produção que, por motivos quase sempre ignorados ou propositalmente omitidos, chamamos de tecnocrático” (idem: 50).

Tal concepção surge basicamente da análise de autores como Burnham em sua *Revolução dos gerentes* e Galbraith em *O Novo Estado Industrial*, obras que identificam uma mudança profunda no modo de produção. As indústrias já não seriam mais administradas pelos seus proprietários, e sim por uma elite técnica altamente qualificada, que estaria constituindo um novo modo de produção, agora tecnocrático.

O problema dessas teorias é que nenhuma delas se dedicou, seriamente, à tarefa de definir modo de produção, o qual, como muito bem coloca Martins, define-se exclusivamente pelas relações objetivas que vinculam os agentes entre si, para que tenha lugar o processo de produção. Para Martins (1974: 55),

Enquanto capitalismo, o capitalismo subsiste inalterado, sejam quais forem os atores encarregados de tomar as decisões empresariais; não importa para nada, e por isso mesmo esse fato não é mencionado na construção do conceito de modo capitalista de produção, saber se os tomadores de decisões são os próprios donos de empresas ou seus genros, o maior acionista ou os pequenos acionistas (...) O que interessa saber é se essas decisões, seja quem for o seu portavoz, são ou não determinadas pela lógica do movimento de acumulação do capital, ou seja, se são ou não decorrentes da existência de relações objetivas de produção nas quais o capitalismo se fundamenta.

A conclusão de Martins é que não existe nada na ciência que a torne capaz de se sobrepor ao poder que o capital possui de estancar os investimentos quando a taxa de lucro desce a um nível excessivamente baixo. Nessas condições, não é o capital que participa do desenvolvimento autônomo da ciência, mas a ciência que faz seus os objetos próprios à expansão capitalista.

Uma segunda aceção positiva do conceito é aquela que identifica a **tecnocracia como regime político**. Tal idéia tem uma conotação bem mais fraca que a definição anterior,

assumindo o suposto de que a existência de tal regime não requer necessariamente que a sociedade em que se instale seja também tecnocrática.

A tecnocracia representaria, nessa concepção, apenas uma das alternativas constitucionais possíveis sob o capitalismo. Porém, para avaliar essa concepção, é necessário definir o que se entende por regime político. Martins propõe que os regimes políticos sejam classificados de acordo com a forma e o conteúdo. Quanto ao conteúdo, os regimes podem ser diferenciados por categorias analíticas do seguinte tipo: fascista, monárquico, republicano, militarista, burocrático, tecnocrático, dentre outros. O critério que preside a classificação por conteúdo seria o da participação dominante de uma dada categoria social ou de uma esfera institucional da sociedade na definição e no funcionamento do regime.

Já a classificação dos regimes quanto à forma obedece, segundo Martins (1974), a um critério que leva em conta as relações estabelecidas entre os elementos estruturais do regime. Tais elementos encontram-se distribuídos em três níveis: superior, inferior e intermediário. O nível superior é formado pelos componentes do sistema governamental, entre os quais se incluem o executivo, o legislativo, as forças armadas, a burocracia civil. No nível inferior, encontram-se os indivíduos ou os cidadãos que constituem a base demográfica do regime, assim como as diferentes associações de indivíduos dedicadas a atividades de natureza não diretamente política. Vinculando esses dois níveis entre si, haveria o nível intermediário, denominado de infra-estrutura política e na qual se incluem as associações não-governamentais diretamente empenhadas na ação política, como é o caso dos grupos de pressão, dos partidos políticos e dos movimentos político-sociais.

A partir dessas distinções analíticas, Martins estabelece uma classificação dos regimes quanto à forma, ou seja, quanto ao padrão que caracteriza as relações entre os componentes do regime. A aplicação desse critério gera, entre outras, as seguintes formas possíveis de regime político: liberal, autoritário, democrático, populista, totalitário. A partir dessa formulação surge um questionamento: qual a forma de regime político que por seu conteúdo é definido como tecnocrático?

Teoricamente, a resposta mais plausível consiste na hipótese de que o regime tecnocrático correlaciona-se mais estreitamente com o **modelo autoritário** do que com qualquer outro. Com efeito, a incompatibilidade da tecnocracia com as demais formas de regime é nada menos que patente: “como o demonstram sem exceção todos os estudos realizados sobre a mentalidade tecnocrática (...) nada é mais contrário às preferências típicas

do tecnocrata do que as situações estruturadas com base no primado do conflito político” (Martins, 1974: 86).

Martins afirma que o regime político tecnocrático é perfeitamente compatível com o capitalismo, bastando para tanto que os regimes políticos alternativos sejam menos capazes do que o regime tecnocrático de atender às finalidades básicas do Estado capitalista. Não há nenhum impedimento teórico que invalide a possibilidade de uma coexistência temporária entre o capitalismo e a tecnocracia como regime político.

Uma terceira acepção positiva do conceito de tecnocracia é aquela que a considera como uma categoria social que participa, juntamente com outras, de um dado **sistema de alianças políticas**.

Os autores que enfocam o fenômeno tecnocrático, a partir dessa perspectiva, se diferenciam, sobretudo, pela atribuição de um caráter mais ou menos contraditório ou mais ou menos solidário à estrutura da nova aliança, em que burguesia e tecnocracia encontram-se articuladas. Martins (1974: 91) afirma que, “sendo crucial como é, esta questão divide os estudiosos do assunto em três grupos, dependendo do caráter ‘burguês’, ‘popular’ ou ‘autônomo’, que cada qual atribui à participação da tecnocracia nas coalizões de poder da sociedade capitalista”.

A ideologia tecnocrática

Até aqui, trabalhou-se com diferentes concepções do fenômeno tecnocrático, desde as dimensões negativas, que confundem a tecnocracia com outros conceitos, como burocracia ou secularização, até definições positivas que vão desde concepções que consideram a tecnocracia como um modo de produção, passando por aquelas que a consideram um regime político, chegando até as formulações da tecnocracia como componente de sistemas de alianças. O que se pode perceber nestas dimensões positivas, é a ênfase mais forte ou mais fraca atribuída ao conceito. A dimensão mais fraca dentro das definições positivas de tecnocracia se encontra naquele que é o nosso problema central de pesquisa: a ideologia tecnocrática.

Como definir a tecnocracia como ideologia? Existem diferentes maneiras de se realizar tal tarefa. Como se viu na discussão sobre o fenômeno tecnocrático, o que especifica a

tecnocracia é o modo como o tecnocrata faz para legitimar o seu poder. Ele o faz pela afirmação de seu domínio do saber técnico e científico. Ciência e técnica são, assim, convertidas em recursos de poder; e é a dominação fundamentada no monopólio da ciência e da técnica que constitui o fenômeno da tecnocracia (Silva, 1998). Este é, acima de tudo, a afirmação do discurso da competência nas sociedades contemporâneas (Chauí, 1993)¹⁸.

Deste modo, tendo em mente a noção de ideologia como mobilização de sentido para instituir ou manter estruturas de dominação, pode-se afirmar que a tecnocracia possui também uma dimensão ideológica. Para Silva (1998: 226), “é tão real a existência de uma ideologia tecnocrática, como a existência da tecnocracia como categoria social”. A ideologia tecnocrática diz respeito a todo o conjunto de idéias e símbolos que induz à aceitação do monopólio do poder exercido pelo tecnocrata, procurando apresentar como legítima, a estrutura de dominação tecnocrática (Silva, 1998: 226).

Seguindo Habermas, pode-se afirmar que o caráter ideológico da tecnocracia não está no conhecimento técnico em si, mas na sua instrumentalização. Para este autor (1968b), em todos os processos de investigação pode demonstrar-se uma conexão específica de regras lógico-metodológicas e interesses que guiam o conhecimento.

Nas ciências empírico-analíticas, o sistema de referência, que pré-avalia o sentido de possíveis proposições científico-experimentais, estabelece regras não só para a construção de teorias, mas também para a sua comprovação crítica. As teorias constam de conexões hipotético-dedutivas de proposições, que permitem a derivação de hipóteses com conteúdo empírico. Tais hipóteses deixam-se interpretar como enunciados sobre a covariância de grandezas observáveis; sob condições iniciais dadas, permitem prognósticos: “o saber empírico-analítico é, por conseguinte, um saber prognóstico possível. Sem dúvida, o sentido de tais prognósticos, a saber, a sua *viabilidade técnica*, deriva exclusivamente das regras segundo as quais aplicamos as teorias à realidade”. (Habermas, 1968b: 137, grifo nosso).

Já as ciências histórico-hermenêuticas obtêm os seus conhecimentos num outro enquadramento metodológico. Aqui, o sentido da avaliação de enunciados não se constitui no

¹⁸ Para Claus Offe, o fenômeno da tecnocracia teria os seguintes elementos constitutivos: “pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os problemas sociais parciais e em mediatizar conflitos sociais, e pela perda de chances e do direito democrático de participação, cujo lugar teria sido ocupado por aquela misteriosa ‘determinação das coisas’ que é tratada como o novo centro de comando do processo político-administrativo” (1975: 70).

sistema de referência de disposição técnica. As esferas da linguagem formalizada e da experiência objetiva ainda não se encontram diferenciadas, pois nem as teorias já estão construídas de modo dedutivo, nem as experiências se encontram organizadas em vista do êxito das operações: “em vez da observação, é a compreensão de sentido que abre o acesso aos fatos”. Assim como o interesse técnico está para as ciências empírico-analíticas, o interesse prático está para as ciências histórico-hermenêuticas. Para Habermas (1968b: 139), “a compreensão de sentido dirige-se, segundo a sua estrutura, para o possível consenso dos agentes no âmbito de uma autocompreensão transmitida. Chamamos a isto, diferentemente do técnico, o interesse prático do conhecimento”.

Por último, Habermas apresenta as ciências críticas, cujo esforço se daria no sentido de examinar quando os enunciados teóricos apreendem legalidades invariantes da ação social em geral, e quando apreendem relações de dependência, ideologicamente fixas, mas, em princípio, suscetíveis de mudança. Desta forma, o interesse das ciências críticas seria a emancipação: “tanto quanto assim é, a crítica das ideologias, bem como, além disso, a psicanálise espera que a informação sobre nexos causais desencadeie na consciência de quem está implicado, um processo de reflexão, deste modo, o estado de consciência irrefletida, que pertence às condições iniciais de tais leis, pode modificar-se” (idem: 140).

Para Habermas (1968b: idem)

o enquadramento metodológico que estabelece o sentido da validade desta categoria de enunciados críticos avalia-se pelo conceito de auto-reflexão. Esta liberta o sujeito da dependência de poderes hipostasiados. A auto-reflexão está determinada por um *interesse emancipatório* do conhecimento. As ciências de orientação crítica partilham-no com a filosofia.

Ainda segundo o autor de *Conhecimento e interesse*, no conceito de interesse como guia do conhecimento, pode-se perceber, a partir das experiências do dia-a-dia, como as idéias servem, muitas vezes, muito bem para mascarar com pretextos legitimadores os motivos reais das nossas ações. Diz o autor que “o que a este nível se chama racionalização chamamos-lhe, no plano da ação coletiva, ideologia. Em ambos os casos, o conteúdo manifesto de enunciados é falseado pela irrefletida vinculação a interesses por parte de uma consciência só na aparência autônoma” (idem: 141).

Através da formulação habermasiana pode-se perceber que o conhecimento técnico corresponde ao interesse “quase-transcendental”, constitutivo da espécie humana, em prever e controlar processos objetivados. Possui, assim, o mesmo estatuto do conhecimento prático e

do conhecimento emancipatório. Assim como a busca do interesse prático constitui o fundamento das ciências sociais e a busca do interesse emancipatório constitui o fundamento da ciência crítica, o interesse técnico fundamenta as ciências empírico-analíticas, nomeadamente as ciências da natureza¹⁹. **O conhecimento técnico passa a ser uma ideologia tecnocrática** quando, segundo Silva (1988),

(...) este tipo de conhecimento ultrapassa seu campo objetual. Dito de outra maneira, quando procura-se aplicar as regras da razão técnica – legitimamente aplicáveis para compreender as relações dos seres humanos com a natureza – para descrever e interpretar as relações que os seres humanos estabelecem entre si. Quando as relações sociais e os processos sociais são apresentados com regularidade análoga às leis naturais, em termos de ‘leis’. Deste modo, a racionalidade da ação humana surge completamente inacessível à compreensão dos próprios atores, podendo, entretanto, ser revelada pelo cientista social, com as regras da razão técnica. O cientista percebe-se, então, como o portador exclusivo do conhecimento sobre a sociedade (grifo nosso).

Para Martins (1974), a ideologia tecnocrática possui alguns princípios básicos: o primeiro e primordial princípio consiste na tese de que só é justo o poder exercido em nome do saber, pois segundo ele (1974: 103-104), “o saber é o único princípio válido de legitimação da autoridade e, portanto, só o poder que nele se inspira tem o direito de reclamar a obrigação da obediência política (...) nenhum fundamento que não seja o saber pode conferir aos governantes a virtude que purifica, dignifica e justifica o exercício do poder”.

O segundo princípio desta ideologia consiste na drástica redução do saber como tal a uma das formas particulares de manifestação do saber, qual seja, a forma técnico-científica. Segundo Martins (1974: 104), “o tipo de conhecimentos que se supõe existir na mente dos tecnocratas é erigido pela ideologia à condição de saber por excelência, como se fosse uma modalidade superior de inteligência da realidade diante da qual as outras alternativas de conhecimento devessem se sentir desautorizadas”.

Para Martins, através dessa concepção, a ideologia tecnocrática não faz mais do que revelar a sua incapacidade de incorporar ao seu modo de pensar todo o precioso patrimônio intelectual acumulado ao longo do processo de desenvolvimento cultural da humanidade.

Ela desconsidera, de uma ponta a outra, toda a secular tradição de pensamento anticientificista que remonta aos sofistas gregos e se estende vigorosamente até os nossos dias a todos os campos em que se reflete a sério sobre as diferentes formas de atividade espiritual humana. Na verdade, a tradição anticientificista, que os ideólogos da tecnocracia por incompetência ou desonestidade insistem em ignorar, pulsa hoje mais viva do que nunca nas artes e na ciência social, na filosofia da ciência e na psicologia, na ética e na antropologia, na ciência e na crítica literária, tanto quanto em qualquer outra área de estudo que tenha amadurecido o suficiente para colocar em questão o dogma positivista da objetividade da ciência. (Martins, 1974).

¹⁹ Sobre a crítica de Habermas ao cientificismo, vide entre outros, Cupani (1993) e Silva (1994).

O terceiro princípio da ideologia tecnocrática fecha o círculo que, começando pela tese de que o poder cabe ao saber e continuando na idéia de que não há lugar para o particular e o subjetivo na razão técnico-científica, acaba por concluir

que o poder compete de direito exclusivamente ao tecnólogo na medida em que este é o detentor exclusivo de um tipo de conhecimento da realidade que é *último e irretorquível porque, sendo objetivo, confunde-se com o real, e sendo universal, confunde-se com o que a realidade tem de essencial* (Martins, 1974: 106, grifo nosso).

Desse modo, a ideologia tecnocrática acaba derivando num tipo de sociedade autoritária e unidimensional “(...) a doutrina tecnocrática oferece a concepção de uma sociedade exclusivamente formada por objetos. (...) O autoritarismo (...) é um valor constitutivo do espírito tecnocrático” (idem).

A unidimensionalidade dessa ideologia, como destacado por Marcuse, Adorno e outros, vem da pretensão ao conhecimento puro, objetivo e essencial, o que não é mais do que a tradução ideológica de um arraigado desejo de exclusão dos outros, da supressão dos pontos de vista discordantes, da recusa de ver a consciência alheia em termos de igualdade e diálogo.

O caráter autoritário vem de uma nítida divisão entre elite e massa operada pela ideologia tecnocrática. Para Martins (1974: 108),

(...) a elite, construída pela aristocracia tecnocrática, caracteriza-se pelo fato de ter se apropriado, por mérito próprio, das faculdades humanas de pensar, analisar, avaliar, inferir, prever, conceituar, julgar, opinar, concordar, discordar (...) às massas, (...) a ideologia não pode prometer nem garantir senão um futuro tautológico, ou seja, que às massas seja assegurado o direito de realizar o seu destino de massas.

Deste modo, “só um regime político autoritário pode garantir a autonomia da tecnocracia. Assim como o regime liberal-democrata era o complemento do mercado, o regime autoritário é o complemento da tecnocracia” (idem: 123).

O debate sobre o fenômeno da ideologia tecnocrática teve grande repercussão na produção acadêmica dos anos de 1960 e 1970, auge do “consenso democrático” na Europa e dos Estados “burocrático-autoritários” na América Latina. A discussão feita até aqui, e os autores citados, situam-se dentro desse contexto. Nesse sentido, surge a necessidade de uma resposta a uma questão que já foi colocada na apresentação do projeto e que é de fundamental importância para a continuidade desse trabalho: qual a pertinência de um estudo sobre

ideologia tecnocrática num contexto de globalização e neoliberalismo, onde o Estado nacional tem cada vez menos capacidade de ação?

A resposta é que, apesar de se estar situado num novo contexto político e econômico, não há indícios de que a ideologia tecnocrática esteja perdendo força; pelo contrário, ela nos parece mais forte do que nunca: o neoliberalismo não é senão uma doutrina da necessidade do mercado ditada pelos “fatos”, interpretados pela ciência econômica, ou seja, uma doutrina onde não cabe aos cidadãos (representados num parlamento) decidirem sobre qual alternativa de organização do Estado é mais condizente com suas necessidades, pois existe uma “razão objetiva”, que indica a única e correta alternativa a ser seguida por uma sociedade.

Além disso, a literatura que tem sido produzida sobre a internacionalização da ciência econômica tem apontado para o fato de uma homogeneização do discurso dessa ciência, a qual, em grande parte vem se guiando pelos imperativos da necessidade do mercado ou da inevitabilidade da globalização. Ademais, analisando-se estudos como os de Loureiro (1997), Markoff & Montecinos (1994), Centeno (1994), Babb (1998), percebe-se como essa lógica tecnocrática da “necessidade” e do “inevitável” está fortemente presente nos discursos dos *policy makers* dos países da América Latina. Assim, o que se verifica não é o “fim da ideologia”, muito menos, da ideologia tecnocrática, e sim sua rearticulação, verificada ao nível global, com impactos diferenciados sobre as diferentes sociedades.

Ainda é uma tarefa da “crítica da ideologia” desvendar essas formas de dominação simbólica; e é nessa perspectiva que se insere essa análise, ainda que limitada a um caso particular.

Tecnocracia e ideologia tecnocrática: a literatura brasileira

De uma maneira geral, pode-se afirmar que a literatura brasileira sobre a tecnocracia se divide em três grandes perspectivas: (a) a perspectiva sobre o modo tecnoburocrático de produção; (b) as análises centradas na tecnocracia como parte de um sistema de alianças e, (c) as análises sobre o pensamento político tecnocrático (ou ideologia tecnocrática).

As análises centradas em torno do “modo tecnoburocrático” de produção foram realizadas no Brasil, sobretudo por Bresser Pereira nos 70. As formulações deste autor,

giravam em torno da idéia de que haveria, num determinado momento do desenvolvimento do capitalismo, uma passagem que transformaria o modo de produção capitalista em tecnoburocrático, e os funcionários no sentido weberiano do termo em tecnoburocratas. Esta passagem estaria garantida pelo novo papel de produtor de bens que o Estado capitalista moderno passa a desempenhar, e a tecnocracia se transformaria na controladora da propriedade coletiva dos bens deste Estado, através de seu saber técnico, operacional e do monopólio da informação (Pereira, 1980).

Muito influenciado pela expansão do Estado durante o regime militar no Brasil e pelas formulações de autores como Galbraith e Burnham, Bresser Pereira logo tratou de identificar o Brasil como um caso de modo tecnoburocrático de produção. Além desta formulação não fazer mais qualquer sentido em tempos de neoliberalismo, é um conceito analiticamente fraco, como o próprio Carlos Estevam Martins (1974) tratou de demonstrar com relação às análises que concebem a tecnocracia como modo de produção.

Uma segunda perspectiva de estudos sobre a tecnocracia no Brasil são aqueles que a definem como parte componente de um sistema de alianças: aqui, destacam-se os trabalhos de Octávio Ianni (1991) e o de Maria de Lourdes Manzini Covre (1993). Não se tem como perspectiva esgotar toda a literatura que se situa a partir desta perspectiva, até mesmo porque, boa parte dos trabalhos produzidos sobre a temática do Estado no Brasil nos anos 70 e 80 girou em torno dessa perspectiva. Abordar-se-ão esses autores, principalmente porque a temática da tecnocracia é predominante em suas análises.

O estudo de Ianni (1991) é uma análise sobre a formação e as transformações do Estado no Brasil, a partir da ótica do planejamento econômico. Para Ianni, no processo de construção do Estado capitalista no Brasil foi se constituindo uma tecnoestrutura estatal que acabou sendo a grande responsável pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista no país.

Assim, à medida que o Poder Executivo se realiza praticamente, como a dimensão mais efetiva e ativa do Estado, aparece como o aparelho estatal. Pouco a pouco, constitui-se toda uma complexa estrutura governamental, voltada para os problemas econômicos do País. Mais que isso, pouco a pouco o aparelho estatal incorpora o pensamento tecnocrático e científico, para melhor desempenhar suas funções econômicas. Ao final, à medida que se concretiza o Poder Executivo, surge a *tecnoestrutura estatal* como um componente essencial do Estado. Portanto, essa tecnoestrutura pode ser encarada como a manifestação de um novo estágio, no processo de amadurecimento do Estado capitalista. É no âmbito da tecnoestrutura estatal que passa a realizar-se, de modo mais sistemático e eficaz, o encadeamento entre as relações e decisões econômicas e políticas, e vice-versa. Em outras palavras, é no âmbito da tecnoestrutura que se dá a metamorfose das estruturas econômicas em políticas, e destas naquelas. Neste ponto, mais uma vez, aparece concretamente a hegemonia do Poder Executivo como essência do Estado (Ianni, 1991: 19-20).

Para Ianni, à medida que cresceu a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico, cresceram também as exigências relacionadas à coleta de informações, à sistematização dos dados, à análise de problemas, à formulação de previsões, à tomada de decisões, ao controle da execução e à avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos: “isto é, à medida que crescia a importância relativa e absoluta da participação do Estado na economia, havia uma contínua incorporação dos conselheiros, assessores, técnicos, engenheiros, estatísticos, economistas nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental”.

Segundo o mesmo autor, esse processo acabou gerando uma dependência muito especial do Poder Executivo, com os característicos de uma nova estrutura burocrática. Ou seja, “progressivamente os [técnicos] (...) foram constituindo uma categoria especial, no âmbito do sistema político-administrativo” (Ianni, 1991: 306).

Devido ao estilo de pensamento peculiar desse grupo (um tipo de pensamento técnico-científico), “em contraposição ao pensamento político, que tendia a predominar em outras esferas do poder, as pessoas que compunham essa tecnoestrutura estatal passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo”. Assim,

A hipertrofia crescente do Executivo (em detrimento do Legislativo) caminha de par em par com a crescente importância do grupo que compõe essa nova estrutura burocrática. A crescente hegemonia do Executivo (em condições ditatoriais ou não) não se reduz a um processo político. Somente se explica quando examinada à luz da confluência das relações de dominação (políticas) com as relações de apropriação (econômicas) (Ianni, 1991: 312).

Segundo Ianni, no processo de expansão do Estado no Brasil, os técnicos passaram a compor os órgãos por meio dos quais se formula e põe em prática a política econômica governamental, fazendo parte de um sistema de alianças que acabou sendo responsável pelo desenvolvimento brasileiro. Escreve o autor (1991: 315),

Assim, o Presidente da República e os Ministros de Estado passam a compor o vértice de uma nova estrutura de poder: a tecnoestrutura estatal. Trata-se de uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico. E com acesso muito mais amplo e sistemático, do que qualquer outra esfera do governo, aos elementos indispensáveis à formulação de uma visão de conjunto e detalhada, do sistema político-econômico do País. Nesse sentido, a tecnoestrutura estatal tende a atuar segundo uma compreensão cada vez mais globalizante, nuançada e minuciosa do sistema político-econômico nacional, em suas relações internas e externas. Devido aos seus recursos técnico-científicos, organizatórios e institucionais, os membros da tecnoestrutura podem elaborar uma compreensão mais completa da realidade nacional, para focalizar os problemas segundo uma perspectiva de curto, médio e longo prazo. Esse é o nível em que as razões da tecnoestrutura podem divergir e sobrepor-se às razões do Poder

Legislativo, mesmo no âmbito da ‘democracia representativa’. É que o Legislativo não se tem revelado em condições de organizar-se (técnica e cientificamente) para elaborar uma visão relativamente homogênea da realidade nacional. Muito menos tem estado em condições de produzir uma compreensão do sistema político-econômico do País, com base em perspectivas de curto, médio e longo prazo.

A análise de Ianni (1991) peca por ser abrangente e, neste sentido, acaba abordando de maneira simplificada alguns aspectos da formação e das transformações do Estado no Brasil. Para os propósitos deste trabalho, sua análise é de grande importância por mostrar de maneira clara o papel ocupado pela tecnocracia na história da sociedade brasileira.

O estudo de Covre (1993), apesar de não poder ser identificado sem maiores restrições a uma análise da tecnocracia como sistema de alianças, foi colocado nesse grupo por analisar o discurso tecnocrático como uma forma de legitimação do capitalismo no Brasil. Neste sentido, a tecnocracia é vista como parte de um “bloco no poder” que garante a reprodução do capitalismo no Brasil, em sua fase monopolista.

Analisando o discurso de grandes tecnocratas do regime autoritário pós-64 (até 1981), como Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Delfim Neto, João Paulo dos Reis Velloso e outros, Covre afirma que esses tecnocratas acabaram forjando categorias como “capitalismo social” e da “democracia social”, como forma de garantir a legitimação de uma ordem capitalista, fundada num Estado autoritário e excludente. Para esta autora, os tecnocratas, pensados enquanto bloco ideológico, servem aos interesses do capital monopolista no Brasil e devem, para tal, cumprir três funções primordiais: 1) assegurar a realização do pacto da interdependência, aspecto internamente importante da internalização das relações imperialistas; 2) manter a coesão entre as frações do capital, bem como a coesão ao nível do próprio bloco ideológico, e 3) compor uma mediação entre as classes dominantes e as classes dominadas (auxiliares e operária).

Segundo Covre, o discurso tecnocrático seria a matéria-prima da legitimação da ideologia pós-liberal, onde os intelectuais formam um bloco ideológico, “o bloco ideológico tecnocrático”. A ideologia pós-liberal seria

A ideologia burguesa transfigurada para a etapa do capital monopolista. Ela tem uma interpretação para as modificações econômicas (processo de concentração econômica, divisão entre propriedade e controle de propriedade, ascensão da burocracia, etc...) e para as modificações políticas (Estado intervencionista, a força do executivo, a crescente burocracia, etc.) de forma a criar formas legitimadoras do poder do grande Capital. A sua marca primeira está na ênfase da técnica (ou na tecnificação da Razão), como pretensa forma neutra, solucionadora dos problemas ‘coletivos’.(Covre, 1993: 292-293).

O estudo de Covre, fortemente influenciado pelas análises de Gramsci e sua apropriação pelo estruturalismo francês, como Althusser e Poulantzas, acabou sendo uma interessante análise sobre a maneira como os tecnocratas que comandaram o regime militar pós-64 no Brasil tentavam justificar não só as suas decisões, como também o próprio regime autoritário. Nesse discurso, as idéias de ciência e de uma racionalidade guiada pelos fatos foi o elemento dominante. O grande limite do seu trabalho está em conceber a ideologia tecnocrática quase que como um produto da etapa monopolista do capitalismo. Através do estabelecimento de relações mecânicas entre a estrutura e a superestrutura, a autora acabou resumindo o fenômeno tecnocrático a uma etapa de desenvolvimento do capitalismo.

Um terceiro grupo de análises realizadas no Brasil sobre o fenômeno da tecnocracia pode ser encontrado nos estudos sobre “pensamento político” (ideologia). A literatura aqui também é vasta, e sob o rótulo de pensamento tecnocrático pode-se identificar uma série de tradições do pensamento político brasileiro, desde o movimento positivista (que, como se sabe, se utilizava do argumento da ciência como forma de defesa de uma ordem política autoritária)²⁰ até o pensamento de tecnocratas contemporâneos. Não se pretende aqui fazer tal caminho. Passar-se-á apenas a algumas análises que se consideram representativas daquilo que se poderia chamar de ideologia tecnocrática no Brasil.

Bolivar Lamounier (1985) em seu artigo “A formação de um pensamento político autoritário na primeira república” vai analisar o conjunto de autores que formou a conhecida tradição do “pensamento autoritário brasileiro” dos anos 20 e 30, a qual teve como seus mais destacados representantes, Oliveira Vianna, Francisco Campos, Azevedo Amaral e Alberto Torres. Uma das características desses pensadores era sua inegável inspiração tecnocrática na justificação do Estado autoritário no Brasil.

Na construção de um modelo de análise deste pensamento político, Lamounier propôs a tese da “ideologia de Estado”, segundo a qual o período considerado pela análise deve ser entendido basicamente como o da formação de um sistema ideológico orientado no sentido de conceituar e legitimar a autoridade do Estado como princípio tutelar da sociedade²¹.

²⁰ Uma revisão da literatura sobre o positivismo no Brasil encontra-se em Alonso (1996: 109-134).

²¹ Uma revisão da literatura sobre o pensamento autoritário brasileiro dos anos 20 e 30 se encontra em Ricardo Silva (1998). Neste trabalho, o autor identifica quatro grandes modelos de interpretação desse pensamento: o modelo da “ideologia de classe”, que analisa esses pensadores como representando interesses de classes sociais. A origem deste modelo é claramente identificável: “a sociologia do conhecimento”. Um segundo modelo, seria o do “autoritarismo instrumental”, formulado principalmente por W. G. dos Santos (1978), o qual analisa o

A ideologia de Estado, modelo que procurarei 'ajustar' ao pensamento dos críticos da Primeira República e aos ideólogos autoritários da Revolução de 1930 pode ser vista como uma construção intelectual que sintetiza e dá direção prática a um clima de ideais e de aspirações políticas de grande relevância nas últimas décadas do século XIX e na primeira metade deste. Condensa, em primeiro lugar, toda a reação filosófica ao Iluminismo e ao utilitarismo. A importância disso para a reconstrução ideológica do início deste século não é, porém, apenas a exponenciação do antiindividualismo, que as exegeses existentes registram *ad nauseam*. É, sobretudo a constituição, (...) de uma visão de mundo político na qual são afugentadas todas as representações conducentes à noção de um 'mercado político', exorcizado em proveito das representações fundadas no princípio da autoridade e em supostos consensos valorativos" (1985: 357).

Em linhas gerais, o modelo da ideologia de Estado formulado por Lamounier seria composto pelas seguintes características:

1. Predomínio do princípio 'estatal' sobre o princípio do 'mercado';
2. Visão orgânico-corporativa da sociedade;
3. Objetivismo tecnocrático;
4. Visão autoritária do conflito social;
5. Não organização da sociedade civil;
6. Não mobilização política;
7. Elitismo e voluntarismo como visão dos processos de mudança política;
8. O Leviatã benevolente.

Para este trabalho, interessa discutir-se, sobretudo, a interpretação que Lamounier faz do "objetivismo tecnocrático" desses autores. Seu ponto de partida com relação a esta questão é que os pensadores autoritários da primeira república tinham como um de seus pontos de partida uma crítica ao dedutivismo jurídico-formal, recorrendo então ao contraste entre país real e país legal, para indicar a inadequação das instituições da Carta Constitucional de 1889 ao processo evolutivo do País: "o mencionado contraste, como é sabido, resulta diretamente da concepção organicista e positivista da história. Resulta dela, mas configura outro importante componente da ideologia de Estado, tal como ela se desenvolveu no Brasil: o objetivismo tecnocrático" (Lamounier, 1985: 365).

pensamento autoritário dos anos 30 como um tipo de autoritarismo "provisório". Outra interpretação seria a do "autoritarismo desmobilizador", formulada principalmente por Debrun (1983), onde o pensamento autoritário é analisado basicamente pelo seu caráter de desmobilização da sociedade. A última interpretação seria a da "ideologia de Estado", que se apresentará neste trabalho.

Segundo Lamounier, a atitude objetivista reifica o nível supostamente bem definido da “realidade”, afirmando que a ela deve corresponder um e apenas um modelo de organização política.

O objetivismo combina a noção positivista de uma ‘realidade’ externa ao observador e suscetível de apreensão cabal com a teoria das instituições da sociologia histórico-naturalista, na qual se presume a existência de uma correlação unívoca das instituições ou formas políticas com a ‘realidade’. Nessa sociologia, como é sabido, a evolução histórica é representada como um processo de adaptação do organismo social a um macro-resmado ‘meio ambiente’, ‘circunstâncias históricas’, ou algo do gênero. Esse meio externo permanece extra-histórico, identificando-se às vezes com o meio geográfico-material, mas sempre como uma condição estática e externa à existência da sociedade propriamente dita. A despeito dessa frágil conceituação ou talvez, em virtude dela, supõe-se que o conhecimento da ‘realidade brasileira’ leva diretamente à construção do único modelo a ela apropriado (Lamounier, 1985: 365).

A atitude tecnocrática desses autores estaria, sobretudo, no fato de construírem um modelo de transformações institucionais como derivado do conhecimento científico – a sociologia, que segundo essa tradição, indicava que a “solução correta” para os males que afligiam a sociedade brasileira estava na edificação de um Estado autoritário que desse total liberdade para que as elites tecnocráticas pudessem promover a reorganização da nação. Como afirma Lamounier: “a construção de modelos institucionais não constitui, a rigor, neste sentido, exercício de imaginação política, mas sim aplicação de capacidade técnico-científica. A tarefa científica da sociologia é produzir o diagnóstico que conduzirá à socioterapia tecnocrática” (1985: 365).

Outros estudos também analisaram, de uma maneira indireta, outras ramificações do pensamento tecnocrático no Brasil. Um exemplo é Moraes (1987), que em sua tese de doutoramento *Planejamento: democracia ou ditadura?*, analisou o debate entre Roberto Campos e Celso Furtado sobre o planejamento, a partir de uma discussão que também chega à temática da tecnocracia.

Caio Navarro de Toledo, em seu trabalho sobre o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), analisou algumas produções teóricas deste grupo, que teve um grande impacto no debate intelectual e político brasileiro, principalmente nos anos 50. A análise de Toledo (1977) mostra que as formulações do ISEB estavam em grande parte fundamentadas numa concepção tecnocrática que ambicionava fundamentar sua atividade no conhecimento científico. Em linhas gerais, os membros do ISEB trabalhavam como uma concepção instrumental do saber e o papel do intelectual como intérprete das consciências menos esclarecidas e capaz de promover a racionalização da sociedade através do planejamento.

Um outro estudo, que aborda o pensamento tecnocrático, foi realizado por Reginaldo Pérez (1998), que analisou o pensamento de Roberto Campos, no intervalo compreendido entre os anos de 1950 e 1995, a partir das mudanças ocorridas em suas idéias com relação ao papel do Estado e às contradições e compatibilidades entre um pensamento fundado na razão (tecnocrática?) e o universo liberal democrático. Apesar de não abordar diretamente o problema da tecnocracia, percebe-se, ao longo da análise, a forte presença da ideologia tecnocrática em todo o conjunto da produção do mais famoso tecnocrata brasileiro.

Por último, gostar-se-ia de fazer referência ao trabalho de Ricardo Silva (1998) que já foi citado em outra parte desse trabalho, e que se constitui numa das inspirações para esta análise. Sua tese é que uma modalidade de ideologia de Estado no Brasil historicamente vem caracterizando como incompatíveis os princípios e valores do liberalismo político, com as características da formação social brasileira (educação do povo, raça ou mesmo as “necessidades econômicas”). Ainda segundo esse autor, um dos elementos constituintes dessa ideologia seria o tecnocratismo.

Segundo Silva (1998), esse modelo de pensamento político teria como origem o conjunto de autores que formou a tradição do pensamento autoritário brasileiro dos anos 20 e 30, os quais, como já foram vistos anteriormente, se apresentavam como críticos do liberalismo vigente na Primeira República, além de terem sido grandes ideólogos da ditadura do Estado Novo.

O centro de sua argumentação se situa na formulação de que o sistema ideológico que foi funcional à legitimação do Estado Novo nos anos 30 sofreu, durante os anos de vigência da Constituição de 1946, uma profunda reformulação que resultou na atualização de sua estrutura argumentativa, renovando a eficácia funcional da ideologia, abalada com o fim do Estado Novo. Para Silva, a atualização dessa ideologia foi feita, sobretudo, por dois economistas conservadores, autodenominados liberais, que tiveram papel decisivo na implementação do regime militar pós 64: Roberto Campos e Eugênio Gudin.

O núcleo central das idéias desses pensadores estaria na proeminência do Estado sobre a civil (considerada irracional, particularista); no interior do Estado, a proeminência do Executivo sobre os demais poderes; e no interior do poder Executivo a proeminência da tecnocracia sobre as elites políticas. Visualiza-se em seu trabalho, como a ideologia tecnocrática faz parte da matriz de uma boa parte do pensamento autoritário brasileiro; e como essa ideologia acabou se materializando em instituições, visto a importância que esses dois grupos de pensadores tiveram nas duas experiências autoritárias brasileiras. Resta saber

se essa ideologia ainda continua presente nas instituições e na cultura política brasileira, mesmo depois do processo de democratização.

Uma ressalva que deve ser feita a esta literatura examinada até aqui é que, apesar de reconhecer o caráter tecnocrático de algumas tradições do pensamento político brasileiro, não existe nenhum trabalho que analise exclusivamente o pensamento tecnocrático em si. O tecnocratismo sempre aparece nas análises, mais como uma característica de um estilo do que como um tipo de pensamento “puro”.

1.4. A economia como ideologia: o “modernismo econômico” e a “retórica reacionária”

A definição do conceito de ideologia tecnocrática permite adentrar em novas discussões fundamentais a este problema de pesquisa. Aqui, interessa, sobretudo, esclarecer os mecanismos de como a ciência pode ser utilizada para criar ou manter relações de dominação. O debate recente sobre a retórica vem proporcionar a esta pesquisa uma interessante porta de entrada para essa questão²².

Segundo McClosKey (1996), para iniciar a discussão sobre a retórica precisa-se diferenciar o significado vulgar de retórica do seu significado clássico. Diz o autor:

Naturalmente, a retórica é utilizada para avisar da existência de incêndio em um teatro ou para provocar a xenofobia entre o eleitorado. Esse tipo de vociferação é o significado vulgar da palavra, o mesmo que a ‘retórica acalorada’ do presidente em uma conferência de imprensa, ou a ‘simples retórica’ a que se rebaixam nossos inimigos. Não obstante, desde os gregos, a palavra é utilizada em um sentido mais amplo e atrativo para referir-se ao estudo de todos os meios para conseguir coisas com a linguagem: incitar a multidão a que linche um acusado, bem como convencer os leitores de um romance de que os personagens estão vivos, ou fazer com que os eruditos aceitem o melhor argumento e rechacem o pior (McCloskey, 1996: 48).

²² Para uma análise do debate sobre a retórica, principalmente na economia, vide os artigos do livro organizado por Rego (1996) e Paulani (1999).

Albert Hirschman (1992), no seu livro *A retórica da Intransigência*²³ fornece uma série de elementos para pensar essa complexa relação entre ciência e ideologia, ou, em outras palavras, como a ciência pode ser utilizada para fins de dominação.

Partindo do clássico trabalho de T. H. Marshall, sobre a evolução da cidadania no Ocidente (os direitos civis no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX), Hirschman vai analisar os tipos de argumentos utilizados pelos pensadores contrários à aclamação e/ou manutenção desses direitos. Mesmo não tendo como objetivo central de seu trabalho a relação entre ciência e ideologia, o autor oferece importantes pistas sobre essa questão.

Apesar de o tipo de argumentação dos reacionários variar de acordo com o momento histórico, a tese de Hirschman é que a estrutura do argumento se manteve intocada. Ao se posicionar contra os eventos assinalados anteriormente, os conservadores, utilizaram, invariavelmente, de uma ou mais das seguintes teses: perversidade, futilidade ou ameaça.

Através da tese da perversidade, os reacionários tentam provar que a tentativa de empurrar a sociedade em determinada direção fará com que ela, sim, se mova, mas na direção contrária. Já a tese da futilidade é utilizada para argumentar que “qualquer tentativa de mudança é abortiva, que de um modo ou de outro qualquer suposta mudança é, foi ou será, em grande medida, de fachada, cosmética, e, portanto ilusória, pois as estruturas ‘profundas’ da sociedade permanecerão intactas” (Hirschman, 1992: 43). Por último, através da tese da ameaça, procura-se argumentar “que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de um outro tipo” (idem: 73).

Não se tem por objetivo neste trabalho reconstruir toda a argumentação de Hirschman; limitar-se-á ao debate sobre a utilização da ciência para fins de criar ou manter relações de dominação. Para isso, serão recuperados alguns fatos apresentados pelo autor.

Um primeiro momento da crítica reacionária de extração tecnocrática pode ser encontrada no final do século XIX, com a crítica de Gustave Le Bon ao sufrágio universal. Utilizando-se das teorias sociais científicas, quando as descobertas médicas e psicológicas demonstraram que o comportamento humano era motivado por forças irracionais em medida muito maior do que fora reconhecido anteriormente, Le Bon chegou à conclusão que as massas são irracionais e a democracia tende a aumentar o gasto público devido aos múltiplos

²³ Para uma interessante análise do livro de Hirschman, vide Pena (1993). Para uma visão geral do conjunto de sua obra, vide “Entrevista a Albert Hirschman sobre su vida y obra” (1996).

interesses setoriais. Além disso, segundo esse autor, devido à própria irracionalidade das massas, a democracia tende a transformar-se no governo da burocracia.

Depois de Le Bon, uma série de autores do final do século XIX e início do século XX continuaram utilizando-se da ciência para refutar o sufrágio universal. Autores como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, que formaram a tradição do pensamento elitista, argumentavam, baseando-se em dados “científicos”, que qualquer sociedade, independente de sua organização política de ‘superfície’, está sempre dividida entre governantes e governados (Mosca), ou entre a elite e a não-elite (Pareto). Diante dessa “lei da história” pouco adiantaria introduzir os mecanismos de sufrágio universal, os quais não seriam mais do que uma enganação para o povo²⁴.

O argumento elitista foi típico do início do século XX quando surgiu uma série de críticas ao liberalismo político e econômico. O instrumental utilizado pelos autores citados era a sociologia: as leis sociológicas haviam sido descobertas e não cabia aos homens questioná-las. As idéias desses autores, posteriormente serviram como uma das fundamentações do fascismo na Europa, especialmente na crítica que esse fazia ao liberalismo.

Uma das principais utilizações de argumentos reacionários com inspiração tecnocrática vem da ciência econômica, a qual, principalmente após a Segunda Guerra, com a ampliação das atividades estatais, se tornou o principal centro de difusão das teses reacionárias. Segundo Hirschman (1992: 30):

(...) mais que em qualquer outra das ciências sociais, a doutrina do efeito perverso está intimamente ligada a um dogma central da disciplina: a idéia de um mercado que se auto-regula. Na medida em que essa idéia é dominante, qualquer política pública que tenha por meta mudar resultados do mercado, tais como preços ou salários, torna-se automaticamente uma interferência nociva em processos benéficos de equilíbrio. Mesmo os economistas favoráveis a algumas medidas de redistribuição de renda e riqueza tendem a considerar as medidas de caráter ‘populista’ mais evidente como contraproducentes.

Essa ciência econômica que domina os debates no espaço público está cada vez mais dominada pelo pensamento positivista. A penetração do positivismo na economia é denominada por McCloskey de “modernismo econômico”, que tem como pressuposto básico

que o único conhecimento real, é na fala corrente, o ‘científico’, ou seja, o conhecimento contrastado mediante certos tipos de ceticismo rigoroso. Filosoficamente falando, o modernismo é o programa de Descartes, dominante na filosofia desde o século XVII, para construir o conhecimento sobre a base da dúvida radical (McCloskey, 1996: 53).

²⁴ Essas teorias elitistas, como se sabe, serviram de inspiração para o pensamento político autoritário brasileiro dos anos 20 e 30 demonstrar a inviabilidade do liberalismo político no Brasil.

Ainda segundo McCloskey (1996:55), o modernismo econômico tem dez mandamentos que guiam sua atuação:

1. A previsão e o controle são os fins da ciência;
2. Somente as implicações observáveis (ou previsões) de uma teoria importam para afirmar que é verdadeira;
3. A comprovação inclui experimentos objetivos e reproduzíveis; os simples questionários que interrogam as pessoas são inúteis, já que estas podem mentir;
4. Se e somente se a aplicação experimental de uma teoria demonstra ser falsa, a teoria também o é;
5. Há que valorizar a objetividade; a ‘observação’ subjetiva (introspecção) não é um conhecimento científico, porque a objetividade e a subjetividade não se podem unir;
6. A máxima de Kelvin: “Quando não podes expressá-lo com números, teu conhecimento é pobre e insatisfatório”;
7. A introspecção, a crença metafísica, a estética, etc., podem ter importância no descobrimento de uma hipótese, mas não em sua justificativa; as justificativas não estão condicionadas pelo tempo e a comunidade de ciências que as rodeiam é irrelevante para sua verdade;
8. É a metodologia que tem de separar o pensamento científico do não científico, o positivo do normativo;
9. Uma explicação científica de um fato o ampara como uma lei protetora.
10. Os cientistas – por exemplo, os economistas – não devem ter nada que dizer como cientistas sobre valor moral ou artístico.

A utilização da ciência econômica como crítica aos direitos sociais, a partir da tese da perversidade, foi feita por autores seguidores da tradição do modernismo, como Jay W. Forrester, que no artigo “comportamento contra-intuitivo dos sistemas sociais”, afirma que a maioria das políticas urbanas “vão do ineficaz ao nocivo, se analisadas do ponto de vista dos seus efeitos sobre a saúde econômica da cidade ou pelos seus efeitos a longo prazo sobre a população de baixa renda” (Apud Hirschman, 1992: 34). Outro autor que utiliza a ciência econômica para fins de reação ao *Welfare State* foi Nathan Glazer, que em 1971 publicou o

artigo “Os limites das políticas sociais”, onde conclui que “nossos próprios esforços para lidar com o sofrimento aumentam o sofrimento” (Apud, Hirschman, 1992: 35). O argumento mais radical da tese da perversidade fundado na ciência econômica foi feito por Charles Murray, que no livro *Losing Ground*, publicado em 1984, chega a afirmar que “tentamos prover mais para os pobres e em vez disso produzimos mais pobres. Tentamos remover as barreiras para escapar da pobreza e inadvertidamente construímos uma armadilha” (Apud, Hirschman, 1992: 32).

Os argumentos parecem simples: qualquer política que interfira na ordem natural do mercado está fadada ao fracasso, gerando efeitos contrários aos pretendidos pelos promotores da política em questão. O problema é que essa afirmação assume um caráter de lei natural, que não pode ser alterada pela vontade dos homens.

A utilização da ciência econômica para fins de reação ao *Welfare State* não pára por aí; o que muda é a tese à que se recorre para fazer a crítica. Utilizando-se da tese da futilidade, George Stigler – Economista de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel – publicou, em 1970, o artigo “Lei de Director da redistribuição da renda pública”. Segundo Stigler, Director sustentou que “os gastos públicos são feitos para o benefício primário das classes médias, e financiados com impostos pagos em parte considerável pelos pobres e pelos ricos” (Apud, Hirschman, 1992: 59). A partir dessa argumentação, conclui-se pela futilidade do sistema de proteção social, pois na verdade ele serve para deixar as coisas exatamente como eram no passado, inalteradas. Segundo Hirschman, essas críticas, apesar de não parecerem, são muito mais fortes que as fundadas na tese da futilidade:

As contradoutrinas que tiveram mais sucesso na profissão econômica são conhecidas como monetarismo e economia neoclássica ou expectativas racionais. Do nosso ponto de vista, o fato interessante sobre esses ataques às políticas e ao sistema keynesiano é que eles foram formulados de acordo com o modelo da futilidade e não com o da perversidade. Em outras palavras, os novos críticos não alegavam que as políticas fiscais ou monetárias keynesianas iriam aprofundar a recessão ou aumentar o desemprego; em vez disso, mostraram que as políticas keynesianas ativistas levariam, especialmente se recebessem ampla difusão antecipada, a expectativas e subseqüentes comportamentos por parte dos agentes econômicos que anulariam as políticas oficiais, tornando-as inoperantes, ociosas – fúteis. Mais uma vez, esse tipo de argumentação é aparentemente menos extenso, mas no final acaba sendo muito mais exasperante (1992: 67).

Uma outra utilização da ciência econômica para fins retóricos de reação ao *Welfare State*, e que teve grande impacto na opinião pública, veio de F. Hayek, o qual, utilizando-se da tese da ameaça, afirmou que qualquer tendência à expansão das atividades governamentais estaria fadada a ameaçar a liberdade. Tal afirmação baseia-se no seguinte raciocínio: (1) em

geral as pessoas concordam com algumas poucas tarefas comuns; (2) para ser democrático, o governo deve ser consensual; (3) o governo democrático, portanto, só é possível quando o Estado limita suas atividades às poucas sobre as quais as pessoas podem concordar; (4) logo, quando o Estado deseja assumir importantes funções adicionais, verá que só pode fazê-lo pela coação, e tanto a liberdade quanto a democracia estarão destruídas (Hirschman, 1992).

No livro *a Constituição da Liberdade*, toda a terceira parte é dedicada a um ataque ao *Welfare State* (Liberdade no *Welfare State*). Se o alvo de seu livro anterior, *O caminho da servidão* (1944) era o socialismo e o planejamento central, agora (1960 – *Constituição da Liberdade*), com o avanço da social-democracia e a crise do marxismo, o alvo dos ataques passa a ser o Estado de bem-estar social. O tema central de suas críticas é a tese da ameaça. A liberdade está ameaçada pelo *Welfare State*: “a liberdade está criticamente ameaçada quando se concede ao governo o poder exclusivo de fornecer certos serviços – poder este, que para alcançar seu propósito, precisa ser usado para a coação discricionária dos indivíduos” (apud, Hirschman, 1992: 97).

O consenso em torno do *Welfare State* fez com que as teses de Hayek ficassem esquecidas até o final dos anos 60, quando uma série de acontecimentos como as revoltas estudantis, a crise do petróleo e a estagflação fizeram com que as teses da ameaça ressurgissem. O argumento da ameaça novamente foi revisto e volta-se a afirmar que as tendências desestabilizadoras do *Welfare* ameaçariam o governo democrático. Surgem as famosas teses da “crise de governabilidade da democracia”, “sobrecarga governamental”, “termo que insinuava o início de um diagnóstico de ‘crise’, apontando um dedo acusador para vários empreendimentos não especificados do Estado” (Hirschman, 1992: 100)²⁵.

Essa discussão, utilizando-se exaustivamente da obra de Hirschman, teve como objetivo básico apresentar alguns mecanismos utilizados em nome da ciência, com o intuito de manter uma certa dominação. A recorrência a leis científicas seja contra o sufrágio universal ou ao *Welfare State*, pelas diferentes teses – perversidade, futilidade, ameaça, mostra a relação íntima que pode existir entre a ciência e a ideologia. As discussões recentes, aparentemente “neutras”, em torno de temas como governabilidade/ingovernabilidade, ou da

²⁵ Essas preocupações espalharam-se de tal modo que foram escolhidas como um campo de estudo pela Comissão Trilateral, grupo de cidadãos proeminentes da Europa Ocidental, do Japão e da América do Norte, formado em 1973 para considerar problemas comuns. Um relatório à Comissão foi esboçado por três destacados cientistas sociais e publicado em 1975 sob o impressionante título de *The crisis of democracy*. O capítulo sobre os Estados Unidos, escrito por Samuel Huntington, teve ampla divulgação e tornou-se muito influente. Huntington avançou um novo argumento, que tendia a responsabilizar a recente expansão das despesas de assistência social pela chamada crise de governabilidade na democracia americana (Hirschman, 1992: 100).

“necessidade” de uma privatização, por exemplo, se olhadas sobre este prisma começam a ganhar novos traços, ou seja, passam a ser vistas como um tipo de retórica fundada na estrutura básica do conservadorismo, que muito pouco se alterou ao longo da história.

Em síntese, a revisão bibliográfica empreendida neste capítulo sugere a importância de se retomar a análise do fenômeno tecnocrático no Brasil, para se compreender com mais profundidade como se dão as relações de poder quando um setor da burocracia monopoliza o processo decisório, em virtude de seu conhecimento técnico-científico, de uma área estratégica como é a econômica. O próximo capítulo busca, neste sentido, avaliar a evolução da ideologia tecnocrática no País.

CAPÍTULO II – A LONGA TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA

O objetivo central deste capítulo é analisar a construção do Estado no Brasil, a partir da visualização do papel assumido pela ideologia tecnocrática neste processo. Pretende-se aqui ressaltar que por ser uma análise que envolve um longo período histórico, enfatiza os detalhes importantes da história política brasileira que estão relacionados com o tema da tese.

2.1 A ideologia tecnocrática e a construção do Estado brasileiro

Apesar das amplas controvérsias na literatura política brasileira, um fenômeno que é relativamente consensual é que a Revolução de 30 inaugurou um “longo período de *state building*” (Nunes, 1997: 47), caracterizado pela intervenção do Estado na economia e pela centralização política e administrativa, processos que se intensificaram após 1937, com a instauração do Estado Novo¹.

¹ Para Martins “o Estado que emerge no Brasil a partir da revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção, para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização. Essa ação do Estado, que se anuncia de forma mais ou menos incipiente nos anos 30-40 (as iniciativas no campo da siderurgia e do petróleo sob o primeiro governo de Vargas, p.ex.), tornar-se-á cada vez mais importante e cada vez mais evidente, a partir da década de 50, pelo papel por ele desempenhado na efetiva constituição (porque gerando seu próprio mercado) de um sistema industrial no país. Mas esse Estado que assim atua já é um Estado que cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios e que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal. Não menos importante é o fato de que o Estado que surge no Brasil em 30, e que prevalecerá até 64, ser também um Estado populista, ou seja: um Estado que se interpõe nos conflitos de classe, tutelando as organizações tanto patronais quanto operárias, para melhor realizar a mediação populista clássica de compatibilizar acumulação capitalista e tensões sociais” (Martins, 1985: 34).

Mesmo reconhecendo a importância do trabalho de Saes (1985), de que a construção do Estado capitalista no Brasil vai se dar entre 1889-1891 com a abolição da escravatura e a proclamação da República, quando se forma a “estrutura político-jurídica” do Estado burguês, é de fácil visualização que a construção institucional da “ossatura material do Estado” (Draibe, 1985), bem como as transformações na estrutura da economia brasileira (Fonseca, 1989), vai se dar somente a partir dos anos 30. Destaca Nunes que o processo de mudança desencadeado pela Revolução de 30 incluía: a) intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal; b) centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho de Estado; c) redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre o governo federal e os grupos estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo; d) incorporação do trabalho em moldes corporativos (Nunes, 1997: 49).

Data desse período a materialização das quatro gramáticas políticas referidas anteriormente: (a) o universalismo de procedimentos foi perseguido através da reforma do serviço público e da criação do Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público; (b) o clientelismo foi exercido através de uma complexa relação entre o poder central e as oligarquias regionais, baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam empregos no governo ou a participação em conselhos consultivos especiais; (c) as práticas corporativistas foram garantidas pelas provisões legais, pelo recém-criado Ministério do Trabalho, pela Justiça do Trabalho, pelos institutos de previdência social e, mais tarde, pela Consolidação das Leis do Trabalho; e (d) por último, e o que mais interessa, o insulamento burocrático foi conseguido através da criação de agências como o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), que assumia um papel de assessoria à presidência, e mais tarde, pela criação de outros conselhos e estatais. (Nunes, 1997).

Os anos 30 também vieram marcar o nascimento de uma nova relação entre os intelectuais e o Estado, ou aquilo que Pécaut veio caracterizar como o surgimento de uma cultura política entre os intelectuais brasileiros². Para Pécaut, os intelectuais da geração dos

² Para Pécaut, a noção de cultura política “significa, para nós, aderir a uma mesma concepção de formação social. Desse ponto de vista, implica que tendências diversas, num primeiro momento contraditórias, possam surgir de uma mesma matriz geral; supõe também a difusão de um significado comum; e, enfim, refere-se a formas concretas de sociabilidade e comunicação. A cultura política não diz respeito, portanto, ao conjunto da sociedade, mas antes é constitutiva da identidade de um grupo” (Pécaut, 1990: 17).

anos 30 mostram-se preocupados, sobretudo com o problema da identidade nacional e das instituições. Escreve o autor:

Na sua perspectiva, já existia uma identidade nacional latente, confirmada pelas maneiras de ser, pelas solidariedades profundas e pelo folclore. Isto não bastava, porém, para que se pudesse considerar o povo brasileiro politicamente constituído. Apenas instituições adaptadas à ‘realidade’ permitiriam que se alcançasse esse nível. Convinha, portanto, eliminar as instituições da República que, embora professando um liberalismo inspirado na ilusão de atingir a modernidade por imitação de modelos estrangeiros, opunham obstáculos à afirmação nacional. ‘Organizar’ a nação, esta é a tarefa urgente, uma tarefa que cabe às elites. Dela os intelectuais têm ainda mais motivos para participar, na medida em que constitui um fato indissolúvelmente cultural e político: forjar um povo também é traçar uma cultura capaz de assegurar sua unidade (Pécaut, 1990: 15).

Essa preocupação em construir instituições condizentes com o país “real” marcou, sobretudo, a obra de pensadores já referidos anteriormente (Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Alberto Torres e outros), e que acabaram assumindo o papel de “ideólogos” do Estado Novo. Suas formulações estatistas e tecnocráticas acabaram fornecendo um grande papel legitimador para essa ditadura. O insulamento burocrático através dos conselhos e comissões técnicas e a conseqüente hipertrofia do Poder Executivo foram algumas das materializações desse pensamento.

Além de ser o resultado da incapacidade de se reformar as estruturas tradicionais do Estado, marcadas pelo clientelismo (o mais antigo elemento da gramática brasileira) e uma das maneiras de se modernizar a economia, os conselhos e comissões, como muito bem pode ser visto na obra de autores como Oliveira Vianna e Francisco Campos³, seriam formas ideais de tomada de decisões estatais, diante da complexidade das sociedades contemporâneas e da incapacidade do povo brasileiro para o exercício da democracia⁴.

Entre os anos de 1930 e 1964 foi criada uma série de conselhos e comissões, que tiveram um importante papel, tanto na materialização institucional do pensamento tecnocrático nas estruturas estatais, quanto na formação de uma nova tecnocracia, que posteriormente iria gestar novos projetos políticos de inspiração tecnocrática. Entre esses Conselhos, destacam-se: Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Comissão de Defesa Nacional (1939), a Comissão

³ A obra desses autores é vastíssima. Em Oliveira Vianna, vide, sobretudo, *Problemas de Política objetiva* (1974) e *Instituições Políticas Brasileiras* (1987). Em Francisco Campos, sua principal obra *O Estado Nacional* (1940). Sobre Azevedo Amaral, consultar *O Estado autoritário e a realidade nacional* (1981), e em Alberto Torres, *A Organização Nacional* (1982).

⁴ Sobre o pensamento autoritário brasileiro dos anos 20 e 30 há uma vasta literatura, produzida principalmente nas décadas de 1970 e 1980. Vide, entre outros, Lamounier (1985), Santos (1978), Quartim de Moraes (1986), Bastos (1993), Debrun (1983), Diniz (1987), Sadek (1978), Silva (1998; 2000), Oliveira (1997).

de Defesa Econômica, Coordenação de Mobilização Econômica (1942), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943), Comissão de Planejamento Econômico (1944), Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1950-1951), Conselho Nacional de Economia (1949), Comissão Nacional de Política Agrária (1951-1952), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (1953), o Grupo Misto de Estudos BNDE-Cepal (1953), o Grupo Executivo para a Indústria Automobilística (1956), O Conselho Nacional de Desenvolvimento (1956), Conselhos de Política Aduaneira (1957) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (1963).

Essas agências estatais desempenharam importantes papéis não só como espaços formuladores da política de desenvolvimento para o Brasil (Nunes, 1997, Draibe, 1985), como também foram importantes espaços de formação de uma tecnocracia que se via incumbida da tarefa de construção da nação (Gouvêa, 1994).

Em um estudo dedicado ao espaço de poder das elites burocráticas no Brasil, Gilda Portugal Gouvêa demonstra, através da análise de relatos pessoais de técnicos que trabalharam em diversos órgãos estatais, a importância que essas agências estatais tiveram na formação da tecnocracia brasileira. Pode-se mesmo concluir da análise da autora que o próprio conflito entre monetaristas e estruturalistas (v. Bielschowsky, 1996, Sola, 1998), que vai marcar profundamente o debate econômico brasileiro, teve seu espaço de gestação nas agências estatais. Enquanto espaços como a SUMOC (embrião do Banco Central) e o Conselho Técnico de Economia e Finanças se constituíram no reduto dos monetaristas, o BNDE, a Assessoria Econômica da Presidência da República e outros eram ocupados maciçamente pelos estruturalistas ou, como foram denominados posteriormente, desenvolvimentistas⁵.

O estudo de Maria Rita Loureiro sobre os Economistas no Governo vai mostrar como a própria ciência econômica no Brasil foi se desenvolvendo de acordo com as necessidades e os conflitos presentes nas agências estatais. O pensamento econômico brasileiro, até os anos 60, foi praticamente fruto dos debates travados no interior do Estado, sendo muito pouco influenciado pelo *mainstream* da economia.

⁵ As teses estruturalistas são sistematizadas naquilo que ficou conhecido como o pensamento Cepalino, que teve em Celso Furtado o seu principal representante no Brasil. Além de uma interpretação geral do processo econômico, a partir das relações centro-periferia, os estruturalistas ficaram conhecidos por sua análise da inflação como derivada de fatores “estruturais”. Já os “monetaristas” privilegiavam os fatores monetários na análise das causas da inflação. Para uma visualização da controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, vide Hirschman (1967), Sola (1998) e Bielschowsky (1995).

Assim, as agências estatais “insuladas” começaram a formar, a partir dos anos 30, um segmento específico das elites dirigentes no Brasil – as elites tecnocráticas, as quais se identificam e se legitimam:

(...) não pela representação partidária e eleitoral e sim pela competência técnico-científica. Facilitada por um regime autoritário e pela fragilidade do sistema partidário, essa elite ascende aos postos de poder nos organismos governamentais sem grande competição com seus concorrentes externos (políticos tradicionais ou homens de partido). Suas lutas concentram-se nas disputas internas, concernentes aos diferentes projetos de desenvolvimento ou às alternativas de políticas econômicas (Loureiro, 1997: 49).

A construção do Estado brasileiro garantiu permanentemente um espaço de poder para essa elite dirigente, independente do grupo que estava no poder. Como a idéia de “desenvolvimento” veio assumir, a partir dos anos 30 e, principalmente, a partir dos 50, quase que uma razão de Estado, coube a tecnocracia ser a gestora desse processo, mesmo sendo necessário reconhecer a presença marcante das outras “gramáticas” da política brasileira nesse processo, como condição de estabilidade aos governos⁶.

Saindo do plano institucional e indo para o ideológico, pode-se perceber com Pécaut (1990) que a geração dos intelectuais formada a partir dos anos 50 estabeleceu uma outra relação com a política: já não põem em dúvida, como a geração anterior, que o povo esteja constituído “e o vêem mesmo como a verdadeira garantia da unidade nacional: povo e nação, nesse momento, são indissociáveis” (1990: 15). Não se tratava mais de assegurar a coesão do povo, como na geração dos anos 30, e sim defender os interesses da nação contra as ameaças externas ligadas ao imperialismo.

Em conseqüência do rápido desenvolvimento econômico, o Brasil estava em vias de se tornar uma sociedade de classes. Naquele momento, porém, a burguesia nacional e as classes populares se empenham em articular uma frente comum para permitir, apesar do imperialismo e dos segmentos arcaicos das camadas abastadas brasileiras, a transição para uma sociedade democrático-burguesa. Os intelectuais já não precisam reivindicar uma posição de elite: sua legitimidade decorre justamente de se fazerem intérpretes das massas populares. Conservam,

⁶ A partir dos anos 30, o Estado nacional brasileiro aos poucos passa a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção do capitalismo industrial no país, “quer dizer, passa a tornar-se desenvolvimentista” (Sallum jr, 1996: 44). Neste trabalho, para fins analíticos, utilizar-se-á o conceito de desenvolvimentismo formulado por Sallum Jr. (1996): “Entende-se (...) desenvolvimentismo como uma modalidade especial de intervencionismo estatal, orientado, não para evitar as fases depressivas do ciclo econômico capitalista, mas para impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio – em relação aos centros originários do capitalismo mundial” (1996: 44). Para uma visão histórica do Estado desenvolvimentista no Brasil, vide Fiori (1995a, 1995b). Nestes trabalhos, Fiori demonstra o caráter conservador do pacto desenvolvimentista brasileiro, o qual teve sua expressão simbólica na ideologia do desenvolvimento, projetando-se no Estado, fazendo dele ao mesmo tempo a vanguarda do desenvolvimento e o protetor do atraso. Para Sallum Jr. (1996), a natureza conciliatória desse pacto político inclinava as elites que ocupavam o topo do Estado a resistirem às pressões favoráveis à redução do excedente econômico disponível, que forçassem cortar cotas-parte de quaisquer dos seus participantes.

no entanto, um papel político insubstituível: de um lado, têm a missão de ajudar o povo a tomar consciência de sua vocação revolucionária; de outro, cabe-lhes demonstrar, enquanto ideólogos, que o desenvolvimento econômico, a emancipação das classes populares e a independência nacional são três aspectos de um mesmo projeto (Pécaut, 1990: 15).

Apesar dessa mudança verificada na relação dos intelectuais brasileiros com a política, algumas questões permaneceram praticamente intocadas em suas práticas: sua visão hierarquizada da sociedade, a sua condição de elite dirigente e o próprio caráter tecnocrático de suas idéias. Se for analisado talvez aquele que foi o mais importante centro intelectual dos anos 50 e 60, o ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros⁷, ver-se-á que suas idéias nacionalistas e desenvolvimentistas, que forneceram subsídios importantes para o governo de Juscelino Kubitschek, estavam marcadas por um forte apelo - mesmo que muitas vezes de maneira disfarçado - ao tecnocratismo. Em sua análise do ISEB, Pécaut afirma que “por vezes a ideologia parece, sobretudo, uma forma de encobrir um projeto de tendência tecnocrática” (1990: 118). Com relação aos escritos de Hélio Jaguaribe, um dos membros fundadores do ISEB, Pécaut identifica alguns elementos invariáveis em seu pensamento: “técnica, conhecimento, projeto: três facetas de um domínio da economia cujas implicações tecnocráticas transparecem na reabilitação simultânea do modelo ‘neobismarkiano’ na área política” (1990: 119).

Essa interface que se está constantemente estabelecendo entre o plano das idéias e o plano das instituições tem como objetivo mostrar a presença das idéias tecnocráticas tanto no pensamento político como no plano da ossatura material do Estado brasileiro. Existe uma complexa relação de influências entre o plano das idéias e o plano das instituições. A ideologia do “desenvolvimentismo”⁸ é um exemplo da complexidade dessa relação.

Data do segundo governo de Getúlio Vargas, a estruturação de maneira mais acabada do projeto desenvolvimentista no Brasil. A necessidade do desenvolvimento como forma de emancipação da nação das ameaças externas, como o comunismo ou o imperialismo, é a marca dessa ideologia. Para esta problemática, interessa destacar que a estrutura do

⁷ O ISEB foi criado por um decreto do governo interino Café Filho, em julho de 1955. Para Pécaut, o ISEB “alcançou uma tal projeção nos meios intelectuais que se tornou o símbolo da síntese nacional-desenvolvimentista, antes de se tornar o símbolo da síntese nacional-populista, e depois, da síntese nacional-marxista. Influenciou numerosos grupos, provocou debates de grande repercussão e forneceu alicerces teóricos para as mais diversas correntes” (Pécaut, 1990: 107). Para uma análise detalhada do ISEB, vide Toledo (1978).

⁸ Para uma análise da ideologia do desenvolvimentismo a partir dos discursos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, vide Cardoso, Miriam Limoeiro (1978). Esse trabalho também fornece uma detalhada fundamentação metodológica para o estudo das ideologias.

desenvolvimentismo varguista foi marcada, sobretudo, pela acentuação da influência de uma das “gramáticas políticas” brasileiras: o insulamento burocrático.

Mesmo sendo um “mestre” na arte de combinar “gramáticas”, fazendo largo uso do clientelismo (na relação com os partidos políticos), ou do corporativismo (na relação com o movimento sindical), foi no insulamento de algumas agências estatais que se situou um dos núcleos do projeto desenvolvimentista: a Assessoria Econômica da Presidência e o BNDE foram dois espaços, onde uma tecnocracia “insulada” do debate político pôde pensar o desenvolvimento brasileiro (Nunes, 1997). Analisando o segundo governo Vargas em seu conjunto, uma historiadora fez os seguintes comentários sobre a Assessoria Econômica de Vargas:

Definindo sua atuação como de caráter reservado no assessoramento do Executivo (...) e mantendo-se ‘na sombra exatamente para poder operar’, a Assessoria Econômica de Vargas estabeleceu padrões de decisões sobre políticas econômicas com base em aspectos técnicos, esvaziando o Congresso de iniciativas nessa área (...) Através de seus projetos de impacto, a Assessoria seria para o governo o canal de comunicação direta com a população na busca de um apoio e de uma base popular mais sólida” (D’Araújo, 1982: 427).

Outro grande momento do desenvolvimentismo foi o governo JK. Período marcado por mudanças profundas na sociedade brasileira, como a implantação da indústria automobilística e a construção de Brasília, o governo de Juscelino também se destacou por ser um dos momentos de maior estabilidade política da história brasileira. Mesmo se utilizando das estratégias do corporativismo e do clientelismo, um elemento central do governo JK foi a utilização intencional do insulamento burocrático. Segundo E. Nunes (1997: 102),

se o início de uma utilização intencional do insulamento burocrático, como forma de deslançar projetos industriais, remonta ao segundo governo Vargas, foi o governo Kubitschek (1956/1961) que fez uso do insulamento burocrático em larga escala, combinando-o com a patronagem, para consolidar o avanço da industrialização brasileira.

O insulamento se deu, sobretudo, na formulação e implementação do “Plano de Metas”, em grande parte elaborado pela tecnocracia do BNDE e implementado pelos Grupos Executivos, que eram compostos por pessoal requisitado à SUMOC, à CACEX, ao BNDE, ao DASP, aos ministérios, etc (Lafer, 1975). Conforme Martins (1976: 427):

Kubitschek testemunha (...) que ele consagrava uma parte importante do seu dia de trabalho para incitar os diretores de empresas dos quais dependiam a realização física das metas a atingir, os níveis de produção nos prazos estabelecidos previamente pela tecnocracia; é o próprio Kubitschek também que declara que ‘os técnicos dispunham (durante o seu governo) de uma liberdade absoluta para a elaboração do plano’. Os dados disponíveis parecem indicar, em resumo, que a tecnocracia não somente representou o papel mais importante na elaboração

e execução do Plano de Metas mas que ela conseguiu fazer relaxar os controles políticos aos quais estaria submetida anteriormente.

O interessante a ser destacado sobre esses dois momentos da política brasileira é que novamente verifica-se que a tecnocracia foi um dos principais atores da industrialização no Brasil. De modo que se pode afirmar que o núcleo das decisões estatais ficou a cargo dos técnicos insulados nas agências estatais, enquanto que o espólio do sistema se deixou para o uso da política de clientela e do corporativismo, práticas que seriam realizadas, aí sim, pela classe política situada no parlamento. Percebe-se então o caráter historicamente secundário do parlamento na esfera das grandes decisões estatais no Brasil. A hipertrofia do Poder Executivo foi uma constante, ampliando-se ou recuando, dependendo da conjuntura, porém sempre presente.

A crise dos anos 60 também é de fundamental importância para que se perceba a importância da ideologia tecnocrática na sociedade brasileira. Não se quer entrar aqui na discussão sobre o diagnóstico da crise dos anos 60, ou sobre as razões do golpe de 64. Trata-se de um assunto amplamente discutido, tanto pela historiografia como pela ciência política brasileira. O que interessa aqui é, sobretudo, mostrar o papel das idéias tecnocráticas tanto na interpretação da crise como na configuração institucional da ditadura militar pós-64.

Uma interessante tese que vem servir de auxílio nesta interpretação foi formulada por Ricardo Silva (1998). Intitulado a *Ideologia do Estado autoritário no Brasil* – já citado anteriormente - o trabalho demonstra, entre outras coisas, que as ideologias autoritárias “vencedoras” no Brasil tiveram, sobretudo, um caráter tecnocrático.

O trabalho inicia com o estudo dos pensadores autoritários, críticos da Primeira República e que forneceram a justificativa ideológica para a ditadura do Estado Novo, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Alberto Torres. Silva identifica entre os principais elementos dessa ideologia, o tecnocratismo⁹, que estaria fundado, principalmente, no papel atribuído às ciências sociais (especialmente a sociologia) na análise e na gestão das sociedades contemporâneas. A materialidade dessa ideologia se daria numa forma de Estado que privilegiasse o sistema corporativo de organização e representação de interesses, onde as classes relevantes para a produção da riqueza poderiam organizar-se em cooperação com o Estado e comunicar “amigavelmente aos governantes seus anseios e

⁹ Além do tecnocratismo, o núcleo da ideologia do Estado autoritário é formado pelo estatismo e pelo desmobilizacinismo (Silva, 1998; 2000).

reivindicações. Estes últimos, equipados com os métodos e técnicas da ciência social moderna (sobretudo a sociologia), poderiam analisar objetivamente tais pleitos para a formulação de políticas públicas realistas e compatíveis entre si” (Silva, 2000: 6).

Afirma Silva que a literatura sobre o pensamento autoritário brasileiro foi construída tendo por base debate ideológico dos anos 30. Segundo o autor (2000: 6),

a década de trinta é considerada como o momento crucial na consolidação da ideologia autoritária no Brasil, e a obra de Oliveira Vianna como a expressão mais completa desse sistema ideológico. Houve também o Estado Novo, que parecia traduzir para o plano da materialidade institucional as idéias dos ideólogos do autoritarismo.

Afirma ainda o autor, que não há qualquer razão para não se conhecer a importância das idéias que circulavam na década de 30 para a definição do pensamento autoritário brasileiro. O problema que o autor identifica com a literatura que trata desse tema no Brasil, é que ela não fornece elementos para que se examine o destino do pensamento autoritário brasileiro após a derrocada do Estado Novo. Nas palavras de Silva (2000: 11), “tudo se passa como se o sistema ideológico subjacente às instituições do Estado Novo tivesse sucumbido definitivamente com o colapso da ditadura e com o retorno à normalidade constitucional”.

A hipótese central de Silva é de que o sistema ideológico que foi funcional à legitimação do Estado autoritário nos anos 30 sofreu, durante os anos de vigência da Constituição de 1946, uma profunda reformulação que resultou na atualização de sua estrutura argumentativa, “uma atualização que renovou a eficácia funcional da ideologia, de certo modo abalada com a proscricção da herança estadonovista” (2000: 11). Segundo esse autor, a forma mais atualizada da ideologia do Estado autoritário encontra-se melhor definida nas idéias de economistas conservadores, autodenominados liberais, cujos representantes típicos são Eugênio Gudim e Roberto Campos, líderes e formadores de uma legião de economistas que desempenhou relevante papel como elite dirigente, ao lado da alta hierarquia militar, no regime pós-64¹⁰.

¹⁰ Francisco de Oliveira percebe essa relação entre o pensamento autoritário dos anos 20 e 30 e o dos anos 50 e 60, afirmando que o poder moderador, pensado por autores como Alberto Torres, “é a proposta mais parecida com as relativas a planejamento que as décadas de 50 e 60 conheceram (...) As propostas de criação do BNDE, dos vários bancos regionais de fomento, os vários conselhos de desenvolvimento, desde o mais importante deles, com Juscelino Kubitschek, até que o general Geisel reeditou na década de 70, quase com o mesmo prestígio e força, as superintendências regionais de planejamento, de que a Sudene foi o modelo e a realização mais acabada e ao mesmo tempo mais truncada, são comparáveis ao poder Coordenador (...) no íntimo de muitos planejadores brasileiros talvez não estivesse ausente algo muito próximo do antiliberalismo de Torres e Oliveira Vianna: se nenhum Ministério do Planejamento por cima dos outros poderes chegou a ser proposto, este desejo talvez tenha sido mais cotidiano do que pensamos. Planejadores sempre foram muito seduzidos por algumas idéias de Torres

Enquanto os pensadores autoritários dos anos 20 e 30 se utilizavam da sociologia como instrumental básico para demonstrar a inviabilidade do liberalismo político e da democracia no Brasil, derivando daí a necessidade do Estado autoritário, na atualização da estrutura argumentativa desta ideologia, feita por Gudim e Campos, a retórica sociológica contra o liberalismo será substituída por uma retórica economicista contra o populismo¹¹.

Gudim e Campos deram nova vida ao pensamento tecnocrático no Brasil, a partir de novas bases: **a ciência econômica**. Seria ela que deveria promover a reorganização nacional, propor a política “correta” e “necessária” para se alcançar o desenvolvimento com estabilidade. Porém, para que os técnicos tivessem uma autonomia para “botar ordem na casa” seria preciso promover uma readequação do marco institucional brasileiro. A decisão correta só poderia ocorrer numa forma de organização do Estado que limitasse a atuação dos políticos “populistas” e desse total espaço às elites tecnocráticas, ou seja, o Estado autoritário¹².

O regime militar pós-64 pode ser visto como uma materialização parcial das idéias desses ideólogos, aliadas à ideologia da Segurança Nacional, proveniente da Escola Superior de Guerra. A ditadura militar implantou um modelo de organização que propiciou aos ministérios da área econômica, o poder de centralizar e ser o núcleo decisório das grandes políticas estatais¹³. Coube ainda a algumas agências estatais a hegemonia da gestão estatal por alguns períodos determinados, como foi o caso do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, de 1964 a 1967, o Conselho Monetário Nacional, de 1967 a 1974, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico, de 1974 a 1981 (Codato, 1997).

Como se pode depreender da análise de Ianni (1991), o governo militar no Brasil não somente manteve, mas ampliou o espaço de ação da tecnocracia, através de hipertrofia do

e Oliveira Vianna, de que os políticos e a política atrapalham a racionalidade das decisões e das implementações de natureza técnica” (Oliveira, 1997: 14).

¹¹ Sobre o pensamento econômico desses autores, vide, entre outros, Bielschowsky (1996). Para uma análise do pensamento político, além do trabalho de Silva, já citado, vide Moraes (1987) e Pérez (1998).

¹² Para Silva “O conjunto dos argumentos dispostos na atualização da ideologia do Estado autoritário permitem-nos vislumbrar a existência de um programa político subjacente a esta ideologia. Tal programa remete-nos à caracterização de uma determinada forma de organização que, em seus aspectos essenciais, assemelha-se ao que havia sido elaborado e proposto pelos ideólogos dos anos 20 e 30. Ou seja, os argumentos até aqui analisados isoladamente confluem para a proposição de um programa político que 1) concebe o Estado como a instituição responsável pela organização e moldagem da sociedade; 2) no interior do próprio Estado prevê a hipertrofia do Poder Executivo sobre os demais poderes; 3) no seio do Poder Executivo, expande o poder das elites tecnocráticas (a tecnocracia) sobre as demais elites estatais; e 4) define a ‘necessidade’ de desmobilização de movimentos e organizações autônomas da sociedade civil, com o argumento de que tais movimentos e organizações, supostamente caracterizados por ‘vícios’ e ‘irracionalidades’ de toda ordem, conduziram a uma situação de crise catastrófica, sinônimo de ‘indisciplina social’, ‘desordem’, ‘caos’” (1998: 283).

¹³ Vide Loureiro (1997), Martins (1985), Gouvêa (1994), Ianni (1991), Covre (1993).

Poder Executivo: “isto é, a estrutura de poder criada em 1964, com o governo Castello Branco, não somente persistiu, mas também se desenvolveu. À medida que se passaram os anos, cresceu e institucionalizou-se ainda mais a força do Poder Executivo, anulando-se a capacidade de debate, diagnóstico e proposição do Legislativo (...)” (1991: 249). O caráter tecnocrático do regime pode ser visualizado em alguns escritos de um de seus principais ideólogos:

O fortalecimento do Executivo, julgado por muitos uma estéril exibição de autoritarismo, respondia no fundo a uma exigência realista já percebida e admitida pelos modernos parlamentos. A tecnificação administrativa, a necessidade de planejamento central, a velocidade das soluções exigidas tornaram inevitáveis o deslocamento para o Executivo, de boa parte da iniciativa de legislar (Roberto Campos, apud Ianni, 1991: 249).

Outra declaração que ilustra bem o caráter do regime é uma frase atribuída ao Presidente Médice em 1970, quando afirma que “vamos deixar o Congresso com os políticos e o governo com os técnicos”¹⁴.

Através de uma análise de artigos de tecnocratas, planos de ação governamental e outros documentos, Ianni afirma que o regime militar tratou de criar as condições mais propícias para a prosperidade da empresa privada, nacional e multinacional. Nesse processo de modernização, incluiu-se a condenação da “democracia liberal” e afirmação da hegemonia da tecnocracia na gestão estatal.

Dessa forma, durante o período militar, coube ao tecnocrata (em geral, o economista) interpretar a realidade social e propor a medida “correta”, “verdadeira”, “científica” na busca do objetivo do “desenvolvimento com estabilidade”. A participação dos economistas, no governo, por exemplo, cresceu enormemente a partir desse período. Loureiro (1997: 84) afirma que “a intensificação da centralização política, a hipertrofia do Poder Executivo e de seus braços de controle econômico, e ainda a necessidade de legitimação do autoritarismo através da eficiência econômica fizeram aumentar o número de postos de governo praticamente monopolizados por eles”.¹⁵

¹⁴ Frase atribuída ao Presidente Garrastazu Médici. Cf. “Médici: o governo fica com os técnicos”. O Estado de São Paulo, 9 de maio de 1970, p. 3, citado em Ianni (1991: 249)

¹⁵ Destaca Loureiro (1997: 85) que a partir de 1964, 10 entre 18 ministros da Fazenda eram economistas; desde 1963, quando foi criada a Secretaria (ou Ministério) do Planejamento, seis entre sete ministros também o eram. Afora os cargos correspondentes em nível estadual e municipal – Secretários estaduais de Fazenda e do Planejamento – pode-se aduzir muitos outros que costumam ser monopolizados por economistas. Estão nesse caso os de Secretário-geral (‘vice-ministro’), os de assessores e secretários especiais daqueles e de outros ministérios, os de diretores do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). E ainda a direção de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto

No livro “Os economistas no governo”, Loureiro percebe, ao longo da história brasileira, um processo contínuo, e praticamente linear, de transformação do economista em **elite dirigente**¹⁶. Através desse conceito, a autora pretende compreender o processo de transformação do economista, um profissional portador de um determinado conhecimento técnico-científico, em um dirigente político, com uma forma específica de atuação fundada na competência técnica, e não em mandatos eleitorais.

Segundo Loureiro (1997: 18),

Diferentemente de um membro do partido, que vive da política e para a política, (...) o economista dirigente político que aqui se analisa *passa* apenas pela política. Esta não é vista como um fim, mas como um meio para ser mais valorizado e prestigiado como economista. E ainda como um momento de uma carreira profissional mais ampla, que envolve outros espaços sociais: as universidades e as firmas privadas de consultoria. Assim, a atuação política desse ator se particulariza pela autonomia ante as pressões externas dos grupos organizados na sociedade ou do restante do sistema político. Orienta-se predominantemente pela racionalidade técnica e funda-se no respaldo pessoal de líderes políticos (grifo no original).

O que se pode observar com este segundo momento de mobilização de um conjunto de idéias, na direção de um pensamento político autoritário de extração tecnocrática, realizado principalmente por Campos e Gudim, e que teve sua materialização parcial no regime militar, é que, a partir daí, a ideologia tecnocrática passou cada vez mais a se institucionalizar no sistema de crenças da sociedade brasileira. É como se o economista tivesse assumido o papel de ser o intérprete da “nação”. Seu conhecimento científico o autorizaria a tomar as decisões corretas para a sociedade brasileira. O que ele precisaria para obter um bom desempenho em suas ações era a autonomia contra os interesses presumidamente particularistas da classe política.

Econômico de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Sobre a “comunidade” de economistas no Brasil, e sua inserção política vide também Ekerman (1989).

¹⁶ Para uma análise comparada do espaço de poder dos economistas em vários sistemas políticos, vide o já citado trabalho de Loureiro (1996: 119-174). Para uma análise dos fatores que estariam levando a ascensão no espaço de poder dos economistas como um fenômeno global, vide o artigo de Markoff & Montecinos (1994). Sobre as transformações no “campo” dos economistas e sua relação com o fenômeno do neoliberalismo, vide Théret (1994). Sobre o poder dos economistas e suas consequências para a democracia, vide O’Donnell (1995: 23-28).

2.2 Liberalização, democratização e a tecnocracia

Não se quer entrar aqui nas razões que explicariam a crise do regime militar e que fizeram com que se iniciasse a “liberalização” do regime¹⁷. Uma série de análises já foi feita sobre o tema, sendo que entre os principais motivos destacam-se: (a) o fim do ciclo de expansão econômica (1968-1974) conhecido como o “milagre brasileiro”, que começa a ruir com a crise internacional do petróleo, do início dos anos 70¹⁸. Além disso, a crise econômica brasileira é agravada pela estratégia do governo Geisel adotada no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de adotar um grande programa de investimento em bens de capital, num contexto em que a economia mundial estava numa conjuntura recessiva¹⁹; (b) os conflitos internos à cúpula militar, expressos nos numerosos conflitos nas sucessões presidenciais, bem como nas estratégias a serem adotadas nas diferentes conjunturas políticas – o conflito entre os brandos e a linha dura do regime²⁰; (c) a mobilização de uma série de atores, que, num primeiro momento, se posicionaram favoráveis ao regime, como a Igreja (Scherer-Warren & Krischke, 1986) e os empresários²¹. Com relação a esses últimos, destaca-se a campanha

¹⁷ A transição democrática envolve alguns processos que foram formalizados em conceitos nas análises de O'Donnell e Schmitter. Desse modo, a liberalização do regime corresponde ao processo de redefinição e extensão de direitos. Nas palavras de O'Donnell & Schmitter (1988: 23), “queremos designar, com o termo liberalização, o processo de tornar efetivos certos direitos que protejam tanto os indivíduos como os grupos sociais de atos arbitrários ou ilegais cometidos pelo Estado ou por uma terceira parte”. Já a democratização refere-se aos processos mediante os quais as regras e procedimentos da cidadania são aplicados a instituições políticas previamente dirigidas por outros princípios (por exemplo, controle coercitivo, tradição social, julgamento por especialistas ou prática administrativa), ou são expandidos, para incluir pessoas que antes não gozavam desses direitos, nem estavam submetidas a essas obrigações (por exemplo, não contribuintes, analfabetos, mulheres, minorias étnicas, estrangeiros residentes) ou, ainda, estendidos de forma a dar conta de temas e instituições que previamente não se encontravam sujeitas à participação dos cidadãos (por exemplo, agências estatais, estabelecimentos militares, organizações partidárias, associações de interesses, empresas produtivas, instituições educacionais, etc.). Tal como ocorre com a liberalização, não parece haver qualquer seqüência lógica nesses processos, embora alguns padrões regionais e temporais possam ser percebidos” (O'Donnell & Schmitter 1988: 26).

¹⁸ Existe uma vasta literatura sobre o “milagre” brasileiro e o esgotamento do ciclo desenvolvimentista, com suas conseqüências políticas; vide, entre outros, Sallum Jr (1996) e Fiori (1995a, 1995b).

¹⁹ O II PND consistia em ambicioso programa de substituição de importações, efetuado sob a égide do poder público, mas com maciça utilização de empréstimos externos. A iniciativa tentava enfrentar duas alterações drásticas ocorridas no ambiente internacional. De um lado, buscava superar o estrangulamento externo, ocasionado pela alta dos preços das matérias-primas e exacerbado ao máximo pela elevação extraordinária dos preços do petróleo em fins de 1973. De outro lado, tentava aproveitar a grande disponibilidade de capitais de empréstimos existente no mercado internacional, resultante da concentração de recursos controlados pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde a disparada dos preços do óleo (Sallum Jr, 1996). Para uma análise do II PND, vide também Barros de Castro & Pires de Souza (1985).

²⁰ Sobre os conflitos na cúpula militar, vide Stepan (1986). Para uma análise mais geral, incluindo os militares, vide Sallum Jr (1996) e Martins (1988).

²¹ Sobre as relações entre os empresários e o regime, vide Cruz (1988) e Codatto (1997).

contra a estatização da economia no final dos anos 70, que surgiu como uma forte crítica ao regime militar; (e) por último, poder-se-ia citar o ressurgimento da sociedade civil, através de uma série de movimentos sociais que, aliados ao novo sindicalismo, começaram a pressionar pela abertura do regime²². Apesar de todos esses fatores elencados, não se deve esquecer, como destaca Martins (1988), que a “liberalização” brasileira foi provocada, originalmente,

pelas dificuldades do regime no sentido de resolver problemas relativos à sua ‘economia interna’ e não teve como origem qualquer mudança substantiva na correlação de forças entre protagonistas e opositores do regime – muito embora a oposição tenha obtido amplos benefícios, subseqüentemente, do espaço aberto pelo processo de liberalização (1988: 122).

A estratégia de liberalização política no Brasil obedeceu a um caráter lento e gradual, podendo ser resumida da seguinte forma: 1) restauração progressiva dos direitos civis e políticos; 2) restabelecimento de alguns canais de representação de interesses, e 3) adoção de formas de validação legal para a escolha de dirigentes e para os atos de governo. Porém, como destaca Martins (1988), foi institucionalizada uma série de controles autoritários para conter o exercício desses direitos e funções políticas dentro dos limites impostos pela autoridade executiva (as mudanças na legislação eleitoral, no sistema partidário, etc.), com o objetivo de manter o poder de veto dos militares sobre a política brasileira.

Essa estratégia de liberalização do regime autoritário no Brasil de maneira gradual e controlada, com o poder de veto dos militares sobre a vida política do País, revelou, em seu final, o quanto eles foram bem-sucedidos em sua estratégia.

Para Arturi (2000: 2),

(...) o processo de liberalização política no Brasil foi aquele, entre todos os casos de transições recentes, o mais controlado pelos dirigentes autoritários e onde os membros de sua elite civil garantiram não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização. As forças armadas conseguiram prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantém como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política. Os antigos dirigentes autoritários também obtiveram a garantia de que não haveria ‘revanchismo’ contra os agentes do Estado que cometeram crimes no exercício da repressão contra a oposição, outro problema candente para a consolidação dos novos regimes democráticos instaurados nas duas últimas décadas.

A principal explicação para esse fenômeno vem da longa duração e da evolução extremamente gradual da fase de liberalização política, assim como da utilização da competição eleitoral como recurso institucional privilegiado da transição, as quais criaram na

²² Sobre a sociedade civil e a democratização, vide Scherer Warren & Krischke (1986), Doimo (1995), Costa (1997), Avritzer (1994) entre outros. Sobre o novo sindicalismo, vide Antunes (1991, 1992).

política brasileira uma percepção de normalização do processo conduzido “sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder. Estas regras foram como que naturalizadas nas avaliações, cálculos e elaboração de estratégias pelos principais atores políticos ao longo do período” (Arturi, 2000: 2)²³.

Essa breve passagem sobre a liberalização do regime autoritário brasileiro teve como principal objetivo destacar o continuísmo, que sob muitos aspectos marcou a transição democrática brasileira – o papel dos militares, a presença de políticos civis vinculados à antiga coalizão autoritária são exemplos dessa continuidade. Para os propósitos desta análise, interessa, sobretudo, destacar a continuidade que pode ser observada no caráter tecnocrático da organização estatal durante o processo de transição e de consolidação da democracia²⁴.

Nesse sentido, várias análises da democratização no Brasil, de maneira indireta, levantam para esse fenômeno. Francisco Weffort, por exemplo, fala no caráter híbrido das novas democracias, as quais seriam regimes políticos em que a transição levou a uma mescla de instituições democráticas com importante herança de um passado autoritário recente, tanto pela permanência das *estruturas estatais* do regime autoritário precedente, quanto pela relativa permanência dos líderes do regime autoritário (Weffort, 1992).

Hélgio Trindade também argumenta que a democracia brasileira tem uma histórica tradição de uma “*práxis* autoritária associada a uma lógica liberal”. Segundo esse autor, esses elementos estariam presentes também na transição vivenciada nos anos 80. Recorrendo a Portantiero, afirma Trindade (1994) que a “qualidade” mais característica das novas democracias, em fase de consolidação, submetidas a uma crise econômica prolongada, é seu processo de “hibridização”, que combina “publicidade republicana com *segredo tecnocrático* dada a necessidade do governo decorrente da emergência da bancarrota fiscal do Estado” (Portantiero, 1993: 25, apud Trindade, 1994: 52, grifo nosso).

Talvez a análise mais influente sobre o caráter híbrido das novas democracias e, particularmente, da democracia brasileira, foi feita por Guillermo O’Donnell, no seu artigo “Democracia delegativa?” (1991). O esforço de teorização consubstanciado nesse conceito se

²³ Essa interpretação também se encontra em Lamounier (1985; 1988).

²⁴ “A crise do regime político militar-autoritário foi a face mais visível dos impasses que atingiram o núcleo político da sociedade brasileira no início dos anos 80. Na passagem para a Nova República o velho regime despiu suas vestes militares, mas manteve a estrutura básica de poder construída pelas Forças Armadas a partir de 1964. No entanto, o corpo institucional legado pelo autoritarismo militar transmitiu-se para um governo civil rarefeito de poder efetivo” (Sallum Jr, 1996: 119)

insere na tentativa de descrever aquilo que O'Donnell denominou de um “novo animal”, um subtipo das democracias existentes, que ainda não teria sido teorizado.

Os principais pontos do argumento do autor na construção do conceito de democracia delegativa são relativos a idéia de que as teorias e tipologias da democracia existentes se referem à democracia representativa tal como é praticada pelos países desenvolvidos; porém algumas democracias recém-instaladas, apesar de cumprirem os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia²⁵, não são democracias representativas. Para O'Donnell (1991: 26),

elas apresentam um conjunto de características que me deixam tentado a chamá-las de democracia delegativa; (...) as democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada (grifo nosso).

Em linhas gerais o conceito de democracia delegativa tenta descrever um tipo de democracia que se fundamenta em uma premissa básica:

o que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente (...). Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação? (O'Donnell, 1991: 30)²⁶.

²⁵ A poliarquia caracteriza-se por um conjunto de instituições políticas que se referem aos requisitos mínimos necessários da democracia. Segundo Dahl (1989: 221), essas instituições são: 1) O controle das decisões governamentais por representantes eleitos; 2) eleições livres para a escolha de representantes; 3) sufrágio universal; 4) direito assegurado a qualquer cidadão adulto de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) acesso livre às informações; 7) liberdade de criação de associações autônomas. A democracia delegativa é um subtipo da poliarquia na medida em que os direitos participativos da cidadania são garantidos. No entanto, está distante de ser uma democracia representativa, tendo em vista o aviltamento sistemático da dimensão protetora da cidadania.

²⁶ A partir desta caracterização O'Donnell formula aquelas que seriam as principais características da democracia delegativa: “A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na verdade, ela é mais democrática, embora menos liberal, que a democracia representativa. A democracia delegativa é fortemente majoritária: democracia é a constituição, em eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação. Frequentemente, as democracias delegativas usam artifícios como eleições em dois turnos: se as eleições não geram diretamente uma maioria, essa maioria tem de ser criada para sustentar o mito da delegação legítima. Além do mais, a democracia delegativa é fortemente individualista, porém com um corte mais hobbesiano que lockiano: pressupõe-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa que é mais adequada para cuidar dos destinos do país. As eleições em democracias delegativas são um processo muito emocional e que envolve altas apostas: vários candidatos concorrem para saber quem será o ganhador, num jogo absolutamente soma zero, da delegação para governar o país sem quaisquer outras restrições a não ser aquelas impostas pelas relações de poder nuas – isto é, não institucionalizadas. Depois da eleição, espera-se que os eleitores/delegantes retornem à condição de espectadores passivos, mas quem sabe, animados, do que o presidente faz” (O'Donnell, 1991: 31).

Sintetizando o argumento de O'Donnell, pode-se afirmar que a democracia delegativa caracteriza-se como um regime político híbrido, conjugando elementos autoritários (executivo hipertrofiado, personalismo, tecnocratismo, etc.) com a existência de instituições democráticas (eleições livres, p. ex.). Assim, a existência de uma cidadania “de baixa intensidade” somada à inexistência de responsabilidade dos governantes perante seus eleitores (*accountability vertical*) e perante outras instituições (*accountability horizontal*) constituem-se em características típicas das democracias delegativas. São essas características que as distinguem das democracias representativas consolidadas.

Essas análises chamam a atenção para o argumento que se está desenvolvendo desde o início deste trabalho, ou seja, a existência de um elemento praticamente constante na política brasileira: uma ideologia tecnocrática, que se materializa principalmente na hipertrofia do Poder Executivo, e dentro deste, na centralização do poder em algumas agências insuladas, compostas por técnicos com um determinado conhecimento “científico”, portadores de um saber objetivo da realidade nacional.

Esse fenômeno vem se acentuando desde o início do processo de democratização no Brasil, pois este veio acompanhado de uma profunda crise socioeconômica que potencializou as tendências delegativas (e tecnocráticas) da democracia brasileira.

A crise econômica foi um fenômeno comum que marcou as novas democracias da América Latina. Considerando que as demandas socioeconômicas de caráter redistributivo caminharam inseparáveis das demandas por direitos civis e políticos, e que as elites opositoras ao regime autoritário estimularam ao máximo essas demandas, na medida em que denunciavam o caráter concentrador de renda das políticas econômicas dos regimes autoritários, é fácil perceber a forte expectativa que se criou em torno das políticas econômicas dos governos recém-instalados (Silva, 1995).

Ocorre que a magnitude da crise se mostrou bastante superior à capacidade do governo brasileiro em superá-la. Isso decorre do fato de que a crise não era somente derivada de um modelo de gestão equivocado, e sim do esgotamento do próprio modelo de desenvolvimento econômico predominante desde os anos 50.

Para Silva (1995: 184),

(...) tal padrão tinha no Estado o condutor e o carro chefe do processo de acumulação de capital. A crise (...) é, portanto, também uma crise do Estado desenvolvimentista. Mais precisamente, a crise fiscal de um Estado que se apresenta completamente desarmado para cumprir suas funções tradicionais de promotor do desenvolvimento econômico.

O que se deve destacar é que a crise gerou uma expectativa de respostas rápidas e imediatas, o que levou a um estilo de condução de políticas econômicas muito próximo daquele vigente sob regimes autoritários. As várias tentativas de debelar a inflação no Brasil, na forma de “pacotes” arquitetados por um pequeno círculo de especialistas, foi a forma que assumiu a política econômica no Brasil.

Há um consenso na literatura da ciência política brasileira no que concerne à manutenção dos aspectos político-institucionais herdados do passado e presentes na gestão econômica do período pós-regime militar. Lourdes Sola (1988: 20)²⁷ destaca os dois grandes elementos desta continuidade: o extremo confinamento das arenas decisórias ante as pressões da política competitiva e a crescente opacidade dos interesses nela representados, e ainda o auto grau de autonomia decisória dos macroeconomistas no poder.

O espaço de poder dos Ministérios da área econômica (mais particularmente, a Fazenda), que faz com que praticamente todas as políticas estatais girem em torno destas áreas (Loureiro e Abrúcio, 1999) e o caráter quase “mágico” atribuído aos planos de estabilização econômica, na solução dos problemas brasileiros, são os maiores exemplos desta continuidade entre o regime autoritário e o regime democrático.

A Nova República, que alçou ao poder uma série de economistas “heterodoxos”²⁸, críticos do regime militar, acabou reproduzindo, no seu principal experimento, o Plano Cruzado, a mesma concepção tecnocrática e autoritária de gestão estatal presente no regime militar. Referindo-se a estes economistas, Loureiro destaca que

embora tenham sido um dos grupos mais importantes no movimento de oposição ao autoritarismo militar e responsáveis por críticas decisivas que apressaram o fim do regime, os economistas, inclusive aqueles que foram denominados de ‘economistas de oposição’, atuaram

²⁷ Na mesma linha, Loureiro aponta duas características básicas, referentes à gestão das políticas macroeconômicas no Brasil: 1) arenas decisórias restritas – as chamadas equipes econômicas, constituídas de altos funcionários de carreira do Ministério da Fazenda e do Banco Central e, sobretudo, de economistas de prestígio nos meios acadêmicos ou de consultoria privada que delas participam não só como assessores, mas como dirigentes em cargos de confiança – com amplos poderes na formulação e implementação das medidas ou programas econômicos; 2) arenas relativamente insuladas de pressões externas e dependentes do respaldo pessoal do presidente da República ou de um ministro forte, da Fazenda ou do Planejamento. Embora mais acentuado durante os governos militares, esse traço parece representar, no período da redemocratização, não tanto a força, mas a fragilidade das chamadas equipes econômicas e tem sido apontado inclusive como um dos fatores explicativos do fracasso político dos inúmeros planos de estabilização econômica. (Loureiro, 1997: 100).

²⁸ Entre os economistas que formularam e implementaram o Plano Cruzado, estão André Lara Rezende, Pérsio Arida, Edmar Bacha, Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manoel Cardoso de Mello. Sobre estes economistas “heterodoxos”, vide Singer (1988), Cruz (1988) e Pio (1998).

como *policy-makers*, reproduzindo e mesmo reforçando padrões não-democráticos de tomada de decisões (Loureiro, 1997: 95)²⁹.

Com relação ao primeiro governo eleito após o período militar, percebe-se que a gestão econômica no governo Collor caracterizou-se, mais do que todas as anteriores, pela enorme centralização das agências decisórias, já que reunia, por exemplo, as atribuições do Ministério do Planejamento e da Fazenda sob a direção única do Ministério da Economia. Caracterizou-se também pela adoção das mais drásticas medidas de política econômica que tiveram, como inúmeras outras anteriores, que ser ‘assumidas’ pelo Congresso como fato consumado, *a posteriori*. As características da gestão econômica do Plano Collor, mesmo antes do desastre político de todo o governo, revelaram, da forma mais dramática, as diversas dimensões de uma longa prática de autoritarismo e centralismo decisório na condução das políticas econômicas no Brasil, e que perpassaram diferentes regimes políticos (Loureiro, 1997).³⁰

Nos próximos capítulos, ver-se-á em que aspectos o Plano Real pode ser caracterizado como um experimento que deu continuidade à tradição tecnocrática brasileira.

²⁹ Para uma análise das controvérsias tecnocráticas na formulação e implementação do Plano Cruzado, vide o trabalho de Mincato (1992), Sola (1988) e Bier et alli (1987). Para uma análise dos bastidores do Cruzado, vide Solnik (1987) e Sardemberg (1987).

³⁰ Para uma análise do governo Collor e de seu plano de estabilização a partir do referencial da ciência política, vide Martins (1990), Werneck Vianna (1992) e Pio (1998; 2001a).

**PARTE II – PLANO REAL E
IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA**

CAPÍTULO III – O PLANO REAL: CONTEXTO, HISTÓRIA E **ESTRATÉGIAS**

Neste capítulo, buscar-se-á fazer uma reconstrução histórica dos principais momentos que marcaram a trajetória do Plano Real. Numa primeira parte será descrito o contexto em que foi formulado o Plano: no nível internacional, a globalização da economia e o neoliberalismo são os elementos centrais. No plano nacional, será destacado o quadro econômico, marcado pelo descontrole inflacionário e o contexto político de concentração de poderes no Executivo e instabilidade institucional. Na segunda parte do capítulo serão apresentadas as principais fases do Plano Real, tendo início com a escolha de Fernando Henrique para o Ministério da Fazenda, passando pela montagem da equipe econômica, chegando até as principais fases do Plano.

4.1 O Contexto

a) Contexto Internacional

Diante das transformações pelas quais passou o mundo desde a queda do Muro de Berlim, qualquer análise da conjuntura internacional dos anos 90 deve abordar ao menos dois conjuntos de questões: o neoliberalismo e a globalização da economia.

O neoliberalismo

No século XIX a justificação para o capitalismo *laissez-faire* centrava-se numa teoria que retratava o capitalismo como um ideal de justiça distributiva. Era o argumento da “mão invisível”, formulado por Adam Smith, onde o capitalismo aparecia como um sistema ideal em termos de racionalidade e eficiência. Neste construto, as funções do Estado deveriam limitar-se a fazer cumprir os contratos e garantir a propriedade privada¹.

Porém, já no final do referido século, o funcionamento real do capitalismo começava a apresentar evidências que contrariavam suas teorias justificadoras. Ao invés da “mão invisível” que produziria o “bem comum”, o que se observava era a concentração de poder industrial em empresas gigantescas, trustes e cartéis, aliado ao total desamparo dos cidadãos excluídos da órbita do mercado. O resultado dessa organização institucional do capitalismo foi um aumento de sua instabilidade, culminando com a Grande Depressão de 1929 (Hunt, 1984)².

A partir de então, a teoria econômica que melhor propiciou uma saída para a crise vivenciada, foi aquela formulada por John Maynard Keynes. Já em 1926, Lord Keynes postulou a ruptura com as bases do capitalismo *laissez-faire*. “Não é verdade que os indivíduos possuem uma ‘liberdade natural’ prescritiva em suas atividades econômicas.”, afirmou. “Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido.” (Keynes, s.d: 127, apud Tosi, 1995: 3).

A aplicação das teses keynesianas deu origem a uma maior intervenção do Estado na economia, sendo o germe daquilo que no período posterior à segunda guerra mundial veio denominar-se de *Welfare State*. Tal modelo de Estado, marcado pela confluência entre os

¹ Para alguns elementos da teoria política e econômica de Adam Smith e a idéia de mão invisível, vide Châtelet, F. et alli (1985: 68-70) e Hunt (1984).

² “A *Grande Depressão* dos anos trinta foi um fenômeno mundial, que afetou todas as grandes economias capitalistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 24 de outubro de 1929 (um dia que ficou conhecido como ‘quinta-feira negra’), a bolsa de valores de Nova Iorque teve uma queda brusca nas cotações dos títulos, fenômeno que acabou destruindo toda a confiança na economia. Com isso, os empresários reduziram a produção e os investimentos, o que causou a diminuição da renda nacional e do número de empregos, diminuindo mais ainda a confiança na economia. Antes de encerrado o processo, milhares de empresas tinham ido à falência, milhões de pessoas tinham ficado sem emprego e estava sendo preparada uma das maiores catástrofes da história” (Hunt, 1984: 428).

interesses capitalistas e a ação do Estado deu origem a um período marcado por grande desenvolvimento, estabilidade e prosperidade sem precedentes na história do capitalismo³.

A partir do final dos anos 60, porém, adveio a crise nos países centrais, derivada da combinação então vigente entre uma acumulação intensiva e uma regulação monopolista. “O círculo virtuoso” (ganhos de produtividade alimentando aumentos reais de salário e vice-versa), então, cede lugar ao círculo vicioso estagflacionista que se instala de modo duradouro na maior parte dos países desenvolvidos (Rodrigues, 1995)⁴.

Neste contexto ganhou fôlego uma série de críticas que vinham sendo feitas ao Estado Intervencionista/Keynesiano presente na Europa e nos Estados Unidos. As suas críticas se voltaram, contra qualquer limite estabelecido, por parte do Estado, ao funcionamento dos mecanismos do mercado: “o ‘mercado livre’ é a garantia da liberdade econômica e política, esta última também ameaçada pelo intervencionismo”(Filgueiras, 2000: 45).

O argumento básico deste “novo liberalismo” foi sintetizado, nas palavras de um dos seus mais destacados pensadores, da seguinte forma:

O problema básico da organização social é como coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas. Mesmo nas sociedades relativamente atrasadas se requer uma extensa divisão do trabalho e de especialização de funções, a fim de fazer um uso seletivo dos recursos disponíveis. Nas sociedades avançadas, a escala em que a coordenação é requerida, para aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pela ciência e pelas tecnologias modernas, é muito maior (...) O desafio para o crente na liberdade é reconciliar esta generalizada interdependência com a liberdade individual.

(...)

Fundamentalmente, existem só dois modos de coordenar as atividades econômicas de milhões de pessoas. Uma é a direção centralizada que implica o uso da coerção – a técnica do exército e do moderno Estado totalitário. A outra é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado (Milton Friedman, apud Boron, 1994: 51-52).

Friedman trabalha com o princípio de que Estado e mercado são formas de organização social antagônicas e irreconciliáveis. O mercado seria importante não só por garantir desenvolvimento econômico, mas também liberdade econômica e política. Já o Estado é visto como depositário, pelo menos tendencialmente, do autoritarismo e da coerção.

³ Este período de grande estabilidade econômica, política e social foi objeto de várias interpretações por parte dos cientistas sociais. Para alguns se estava diante do fim das ideologias (Bell, Aron). Para outros, estava-se imersos numa sociedade controlada, “unidimensional”, guiada exclusivamente pela racionalidade instrumental. Abordam-se essas questões no capítulo I – A teoria social e o problema da ideologia.

⁴ Para uma análise das relações de complementaridade entre a economia capitalista e o Estado Keynesiano, vide Offe (1984).

A maioria dos pensadores neoliberais também defende que o princípio do mercado se aplique ao campo político, de modo que uma concepção particular de democracia representativa não seria mais do que a materialização deste ideal. A concepção que melhor materializa esse ideal seria aquela advinda do elitismo democrático, primeiramente formulada por Schumpeter (1982), quando definiu a democracia como um método. O método democrático seria aquele arranjo institucional, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto. Tal concepção veio receber um melhor desenvolvimento na obra de Anthony Downs em sua tentativa de compatibilizar teoria democrática com uma teoria da racionalidade individual. Para Downs (1998) o funcionamento da democracia poderia ser equiparado ao funcionamento de um mercado, o “mercado político”, onde os políticos e o governo competem pelo voto do povo, que irá votar naquele candidato ou partido que representar a melhor alternativa hipotética de satisfação de suas necessidades.

Definida desta maneira, a democracia seria perfeitamente aceitável para os neoliberais. No entanto, a presença de formas de mobilização ou a introdução de arranjos institucionais mais participativos são condenáveis, pois o elemento fundante deste pensamento é uma certa concepção de liberdade; e a democracia nem sempre garante a liberdade defendida pelos adeptos desta doutrina (Held, 1995)⁵.

Atilio Boron, analisando o pensamento de Milton Friedman, destaca que, através de uma defesa do princípio do mercado para todas as atividades humanas, os neoliberais acabaram afirmando estridentemente a

vocação autoritária que se abriga em suas aparentemente inócuas idéias econômicas. Na realidade, o reverso do liberalismo econômico é o despotismo político, e a história contemporânea produz evidências irrefutáveis a esse respeito. O monetarismo desemboca, mais cedo ou mais tarde, de forma mais ou menos violenta, na restauração reacionária (Boron, 1994: 81).

Ainda segundo Boron, o neoliberalismo pretende fundar uma nova ordem, apoiado em Estado diminuído em sua base social mas burocraticamente eficaz para servir ao capital. Cita Friedman novamente como exemplo, quando este afirma que um requisito essencial para garantir a efetividade da cura da inflação é que o Estado disponha de força política para impor os amargos remédios que é preciso tomar. Diz o autor:

⁵ Para uma análise das relações entre liberalismo e democracia, vide Bobbio (1994).

O governo forte exigido pelos nostálgicos do mercado aparece assim como uma sibilina apologia do despotismo político. Se temos de acreditar em Friedman e seus epígonos (...) a fórmula política com a qual culmina seu discurso sobre as liberdades seria a seguinte: mercado livre mais despotismo político. Dito de outro modo: liberdade para a iniciativa privada; opressão para o manejo da coisa pública. O suposto 'antiestatismo' dos modernos cruzados do liberalismo é, na realidade, um ataque frontal à democracia que as classes e camadas populares souberam construir apesar da oposição e da sabotagem dos interesses capitalistas. O que na verdade lhes preocupa no moderno Estado capitalista não é seu excessivo tamanho nem o seu déficit público mas a intolerável 'presença das massas' saturando todos seus interstícios. A prática dos governos de inspiração neoliberal demonstra plenamente que, quando puseram em prática as recomendações de seus mentores, o que fizeram foi confirmar a dependência da burguesia com o déficit público e o Estado hipertrofiado ao mesmo tempo em que recortavam os gastos 'sociais' e sufocavam lentamente a vitalidade das instituições democráticas. Por isso, a teoria política do liberalismo culmina, tanto nos fatos como por seus silêncios discursivos, em um argumento a favor do autoritarismo (Boron, 1994: 82).

As idéias neoliberais acabaram sendo colocadas em prática, sobretudo com a chegada ao poder do Partido Conservador na Inglaterra (Tatcher, em 1979) e do Partido Republicano (Ronald Reagan) nos EUA em 1980. Parafraseando Huntington, poder-se-ia caracterizar tais governos como representantes da "primeira onda" do neoliberalismo. Naquele, que ficou conhecido como o modelo mais puro do neoliberalismo - o Inglês - foram adotadas medidas como: controle da emissão monetária, elevação da taxa de juros, abolição do controle de fluxos financeiros, repressão aos sindicatos, legislação anti-sindical, corte de gastos e privatização. No governo de Reagan também foi implementada uma série de medidas, porém, com bem menos radicalidade que na Inglaterra, e além disso, fazendo uma junção entre o neoliberalismo nas políticas econômicas e a manutenção do "Keynesianismo" militar (Anderson, 1995). No restante da Europa o neoliberalismo foi bem mais cauteloso, realizando somente políticas de disciplina orçamentária e reforma fiscal.

Uma questão que se coloca nesta primeira onda do neoliberalismo é se ele conseguiu cumprir suas promessas. Verificando a maioria das experiências de governos neoliberais na Europa e EUA pode-se perceber que foi obtido êxito em uma série de políticas, principalmente no combate à inflação e na elevação da taxa de lucros. Porém, como objetivo global observa-se que o neoliberalismo não cumpriu seu fim, que era promover uma reanimação das taxas de crescimento da economia capitalista. Além disso, o desemprego cresceu enormemente em toda a Europa e a desigualdade social aumentou (Anderson, 1995).

Como questão se coloca o porquê da recuperação dos lucros não ter resultado em crescimento. A resposta de Anderson (1995) vai no sentido de que a desregulamentação financeira da economia capitalista mundial fez com que houvesse uma inversão do investimento de capital: do capital produtivo para o capital financeiro. Observa-se, cada vez

mais, um deslocamento do capital, da esfera da produção para o espaço dos mercados financeiros, os quais, graças ao constante processo de sofisticação tecnológica e globalização da economia, circulam por todo o mundo na busca de segurança e rentabilidade (Fiori, 1995; Fiori & Tavares, 1993).

Nesta seção, pôde-se visualizar o surgimento do neoliberalismo como uma reação política e ideológica à crise que assolou a economia capitalista a partir dos anos 70. Observou-se que a partir do final dos anos 70 começaram a ser implementadas as primeiras políticas neoliberais, provocando grandes transformações na organização do capitalismo contemporâneo, porém sem retomar as taxas de crescimento verificadas ao longo dos anos 50 e 60. Em meados dos anos 80, o neoliberalismo começou a penetrar na América Latina, mas somente na década de 90 tornou-se hegemônico. Na próxima seção será visto como se deu este processo.

O Neoliberalismo na América Latina

Na América Latina, as primeiras tentativas de reformas inspiradas pelo ideário neoliberal vão se dar a partir da chamada “crise da dívida” que se desencadeia com a forte crise financeira experimentada pelo México em 1982, que levou aquele país à decretação da moratória de sua dívida externa, ocasionando um abrupto corte na entrada de novos capitais externos e desatando uma crise econômica e financeira de grandes proporções entre os países subdesenvolvidos⁶.

Dito de outro modo, a partir de então, ante a impossibilidade de financiar suas dívidas, esses países recorreram ao Banco Mundial (BIRD) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e estes organismos, por sua vez, condicionaram o crédito a ajustes estruturais, isto é, “uma série de reformas econômicas, políticas e institucionais, de marcado corte neoliberal, nos países devedores (...)” (Sunkel & Zuleta, 1990: 35).

A política neoliberal de estabilização e ajuste estrutural das economias do Terceiro Mundo, internacionalmente imposta como condição *sine qua non* para a renegociação das

⁶ O Chile pode ser descrito como o primeiro país a implementar o conjunto de políticas de inspiração neoliberal, ainda nos anos de 1970, sob o governo ditatorial do General Pinochet, fortemente assessorado pelos economistas da Universidade de Chicago, entre eles Milton Friedman. Sobre o neoliberalismo no Chile e os “Chicago Boys”, vide Caldes (1995).

dívidas externas, e que ficou conhecida como *Consenso de Washington*⁷, definiu um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’, liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos do crescimento econômico (Fiori, 1997: 12).

No caso do Brasil, a introdução das reformas de inspiração neoliberal se iniciou com o governo Collor, em 1990, com o processo de abertura da economia e da privatização das empresas estatais. A implementação de tal projeto refletiu bem os paradoxos do neoliberalismo, pois, para implementar as políticas do “Estado mínimo” no campo econômico (privatização, abertura, desregulamentação), se recorreu a um processo de fortalecimento do poder do Estado em sua relação com a sociedade.

O projeto de implementação do neoliberalismo foi interrompido temporariamente com o *impeachment* de Collor em 1992, porém logo volta à tona, de maneira bem mais articulada com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda, quando se formula o projeto do Plano Real. Na análise de Fiori (1997: 14)

(...) poucos têm dúvidas de que o Plano Real, a despeito de sua originalidade operacional, integre a grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington (...) E aí se inscreve não apenas por haver sido formulado por um grupo paradigmático de *technopols*, mas por sua concepção estratégica de longo prazo, anunciada por seus autores, desde a primeira hora, como condição indispensável de seu sucesso no curto prazo: ajuste fiscal, reforma monetária, reformas liberalizantes, desestatizações, etc., para que só depois de restaurada uma economia aberta de mercado possa dar-se então a retomada do crescimento.

⁷ O chamado Consenso de Washington foi o nome dado ao encontro realizado entre os dias 14 e 16 de janeiro de 1993, no *Institute for International Economics*, reunindo cerca de cem especialistas em torno do documento escrito por John Williamson, em *Search of a Manual for Technopols*, num seminário internacional, cujo tema foi: “The political economy of policy reform”. “Durante dois dias de debates, executivos de governo, dos bancos multilaterais e de empresas privadas, junto com alguns acadêmicos, discutiram com representantes de onze países da Ásia, África e América Latina, as ‘circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que poderiam ajudar a um *technopol* a obter o apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso’, o programa de estabilização e reforma econômica, que o próprio Williamson, alguns anos antes, havia chamado de Washington consensus. Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo. Estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais operadas em alguns casos (...) diretamente pelos técnicos próprios daqueles Bancos; em outros, como por exemplo, na Bolívia, Polônia e mesmo na Rússia até bem pouco tempo atrás, com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; e, finalmente, em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelo que Williamson apelidou de *technopols*: economistas capazes de somar ao perfeito manejo de seu *mainstream* (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do *consensus* (...)” (Fiori, 1997: 11-22).

Concluindo esta seção, pode-se afirmar que a crise de dimensões mundiais por que passou o capitalismo na década de 1970 exigiu uma radical reestruturação nos padrões de acumulação e de regulação até então em vigor. O novo construto político-ideológico e de gestão econômica que emergiu com este processo de reestruturação foi o neoliberalismo, que visou e visa reorientar a economia, a política e a sociedade capitalista para uma nova “normalidade”, afeita à perspectiva do capital financeiro transnacional. De outra parte, como a crise dos setenta originou-se nos países de capitalismo avançado, não se disseminou de início aos países em desenvolvimento (que cresciam via industrialização por substituição de importações). Mais ou menos na virada da década de oitenta, porém, devido às políticas de ajuste dos países centrais e à conseqüente explosão das taxas de juros no mercado internacional, os países em desenvolvimento começam a sofrer os efeitos da crise mundial, agravada de modo especial pelo endividamento externo. É a partir da necessidade de equacionamento destas dívidas e de correção dos desequilíbrios internos por elas provocados - bem como, por outro lado, a partir da recente absorção dos novos mercados representados pelos antigos países socialistas - que se desencadeia o processo de implantação dos programas neoliberais nos países subdesenvolvidos, processo esse que tende a generalizar mundialmente o neoliberalismo como construto ideológico hegemônico.

A globalização

Pretende-se nesta seção apresentar um outro elemento - diretamente associado ao anterior -, caracterizador do contexto em que foi formulado e implementado o Plano Real: a globalização. Não se tem a intenção de fazer uma reconstituição do debate em torno deste conceito, e sim mostrar como a globalização se constitui num importante elemento na configuração do mundo contemporâneo. Num primeiro momento serão abordadas as duas grandes visões da globalização⁸, para em seguida se apresentarem alguns elementos da nova configuração do mundo e a forma como tem impactado o Brasil.

⁸ Utilizar-se-á aí principalmente o trabalho de Held & McGrew (2001).

Com certeza, globalização foi o conceito mais utilizado nos trabalhos acadêmicos das ciências sociais na última década. Numa época de profundas mudanças sociais, em que as grandes teorias parecem ter pouco a oferecer, a idéia de globalização atingiu o *status* de um novo paradigma. Para Held & McGrew (2001: 7).

Convocado a explicar fenômenos tão variados quanto o valor do euro, a popularidade mundial de *Guerra nas Estrelas* e a ascensão da política da Terceira Via e do fundamentalismo religioso, o discurso da globalização parece oferecer uma análise convincente da condição humana contemporânea. Tal como a idéia de modernização, que ganhou preponderância intelectual nas ciências sociais durante a década de 1960, a noção de globalização tornou-se hoje o *leitmotiv* de nossa época.

Apesar desta “coqueluche” de globalização nos trabalhos acadêmicos, não existe uma explicação consensual para o fenômeno, de modo que Held & McGrew (2001) identificam duas grandes linhas de argumentação: de um lado, os que a consideram um fenômeno histórico real e significativo – os globalistas –, de outro, aqueles que a concebem como uma construção primordialmente ideológica ou mítica, de valor explicativo marginal – os céticos. Para os autores, mesmo sendo um dualismo grosseiro, já que destaca duas interpretações conflitantes entre diversas teses e opiniões, a diferenciação é válida se utilizada como tipo ideal.

Os céticos têm como ponto de partida a seguinte questão: “o que é global na globalização?” Para eles, se o global não puder ser interpretado literalmente como um fenômeno universal, faltaria então uma especificidade clara ao conceito de globalização. Para eles, na inexistência de referenciais geográficos claros fica impossível distinguir aquilo que é regional daquilo que seria realmente global⁹.

Ao analisarem o conceito, os céticos tentam encontrar uma prova conclusiva da tese da globalização. Na maioria dos casos, constroem um modelo abstrato sobre o que seria a economia global ou a cultura global e comparam com a realidade. Outros procuram avaliar até que ponto as tendências contemporâneas se comparam com o que diversos historiadores afirmaram ter sido “a *belle époque* da globalização, a saber, o período de 1890 a 1914” (idem: 15). Nesse aspecto,

a análise dos céticos decididamente descarta o valor descritivo ou explicativo desse conceito. Em vez de globalização, os céticos concluem que uma conceituação mais válida das tendências atuais seria captada pelos termos “internacionalização” – isto é, laços crescentes entre economias ou sociedades nacionais essencialmente distintas – e “regionalização” ou “triadização”- o agrupamento geográfico de trocas econômicas e sociais transfronteiriças (Held & McGrew (2001: 15).

⁹ Uma típica análise “cética” da globalização se encontra em Hirst & Thompson (1998) e em Hirst (1998).

De acordo com a análise de Boron (1999: 1):

(...) la retórica de la globalización distorsiona severamente los hechos al presentar lo que es una tendencia intrínseca y secular del modo de producción capitalista como si fuera un momentáneo e inesperado resultado. La manipulación ideológica a la que se presta el concepto de globalización es de tal naturaleza que conduce a las víctimas su efectos e consecuencias son obra de ciegas fuerzas impersonales, la mera “secreción natural” de un orden económico global en donde no existen estructuras, clases, intereses económico-corporativos ni asimetrías de poder que cristalicen en relaciones de dependencia entre las naciones (Gómez). De esta manera, a partir de un falso realismo se clausura la capacidad de pensar políticas alternativas y de “ver” las perniciosas consecuencias económicas, sociales y políticas de aquellas que se están implementando.

Assim, segundo esta perspectiva o discurso sobre a globalização seria primordialmente uma construção ideológica, que ajuda a legitimar e justificar o projeto neoliberal. Nesse aspecto, o conceito de globalização funcionaria como um “mito necessário”, onde os governos e políticos disciplinam seus cidadãos para que eles satisfaçam os requisitos do mercado global.

A visão globalista¹⁰ rejeita a afirmação de que o conceito de globalização seja simplesmente um construto puramente ideológico. Embora reconheçam que o discurso da globalização possa ser utilizado para esse fim, afirmam que tal conceito descreve mudanças estruturais reais na escala da organização social. Isso se evidencia, entre outras manifestações, na internacionalização das empresas capitalistas, na esfera da cultura popular e pela valorização dos problemas ambientais como problemas globais. “Em vez de conceber a globalização como um fenômeno exclusivamente econômico, a análise globalista confere um status equiparável a outras dimensões da atividade social” (Held & McGrew, 2001).

Em sua crítica aos céticos, os globalistas afirmam que reduzir a globalização a uma lógica puramente econômica ou tecnológica é altamente equivocado, pois se desconhece a complexidade da vida social moderna. Ela se desenvolve em outras esferas (como a da cultura), sem haver um padrão histórico ou espacial idêntico ou comparável, em cada um desses campos.

Ao invés de comparar a realidade com algum modelo abstrato de mundo globalizado, ou de comparar os fluxos globais em época diferentes, a análise globalista recorre a formas sócio-históricas de análise. Isso leva ao exame de como os padrões de globalização, dentro e entre os diferentes campos de atividade, se comparam e contrastam ao longo do tempo. Dessa

forma, a globalização se torna um processo indeterminado, sujeita a avanços e recuos, trazendo consigo tensões como a cooperação e o conflito, integração e fragmentação, exclusão e inclusão, convergência e divergência, ordem e desordem.

As diferenças entre as duas perspectivas vão se dar praticamente em todas as esferas em que o mundo contemporâneo é analisado. O quadro 2, também retirado de Held & McGrew (2001) resume o debate.

Quadro 2 - O grande debate sobre a globalização: resumo

	Céticos	Globalistas
1. Conceitos	Internacionalização, não globalização Regionalização	Um só mundo, moldado por fluxos, movimentos e redes sumamente extensos, intensivos e rápidos através das regiões e continentes.
2. Poder	Predomina o Estado Nacional Intergovernamentalismo	Desgaste da soberania, da autonomia e da legitimidade do Estado Declínio do Estado-não Aumento do multilateralismo
3. Cultura	Ressurgimento do nacionalismo e da identidade nacional	Surgimento da cultura popular global Desgaste das identidades políticas fixas Hibridização
4. Economia	Desenvolvimento de blocos regionais Triadização Novo imperialismo	Capitalismo Global Informacional Economia transnacional Nova divisão regional do trabalho
5. Desigualdade	Defasagem crescente entre o norte e o sul Conflitos de interesse irreconciliáveis	Desigualdade crescente nas e entre as sociedades Desgaste das antigas hierarquias
6. Ordem	Sociedade Internacional de Estados Persiste inevitavelmente o conflito entre os Estados Gestão internacional e geopolítica Comunitarismo	Gestão global em camadas múltiplas Sociedade civil global Organização política global Cosmopolitismo

Fonte: Held, D. & McGrew, A. (2001: 92).

Como se pode observar no quadro, globalistas e céticos possuem concepções completamente diferenciadas da globalização, sendo que os argumentos tendem a refutar-se mutuamente. Porém numa análise mais detida das duas perspectivas, pode-se identificar alguns pontos que são praticamente consensuais entre as duas análises. Para Held & McGrew (2001), os dois lados admitiram (1) que houve um aumento, nas últimas décadas, da interligação econômica nas e entre as regiões, ainda que com conseqüências diferenciadas em cada uma delas; (2) a competição inter-regional e global desafia as velhas hierarquias e gera

¹⁰ Uma típica análise “globalista” se encontra em Giddens (1996).

novas desigualdades de riqueza, poder e privilégio; (3) alguns problemas como a lavagem de dinheiro e a questão ambiental fogem da esfera de responsabilidade das tradicionais instituições dos governos nacionais; (4) houve uma expansão da gestão internacional nos planos regional e global – vide os blocos econômicos regionais e a OMC.

Para os objetivos deste trabalho não é necessário um posicionamento sobre cada uma das questões abordadas por céticos e globalistas. Interessa, sobretudo, discutir um tema que, de certa forma, também é consensual na literatura, apesar de ser mais trabalhado pelos *céticos*: a financeirização da economia mundial, com o capital se deslocando fortemente da esfera da produção para o campo da “especulação” financeira, aquilo que vem se chamando de globalização financeira. Tal fenômeno decorreu de três processos estreitamente relacionados entre si: a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros nacionais¹¹.

O desmonte do Sistema Monetário Internacional no início dos anos 70, que havia sido construído a partir do Acordo de *Bretton Woods*, pode ser identificado como a origem mais remota do processo de desregulamentação que contribuiu, de forma decisiva, para a globalização financeira.

O término da conversibilidade entre o dólar e o ouro implicou não apenas a inexistência de qualquer outro tipo de âncora internacional para as moedas, mas também, o entrelaçamento dos mercados de câmbio e financeiro. Como decorrência, desenvolveu-se, crescentemente, uma grande instabilidade nas transações econômicas internacionais, afetando tanto as relações produtivas/comerciais quanto as monetárias/financeiras – em particular, determinando em todo mundo uma crescente volatilidade das taxas de juros e do câmbio, que abriu espaço para uma crescente desintermediação financeira.

Esta última, entendida como a busca de financiamento à margem dos fornecedores usuais, foi estimulada também pelo aumento dos custos administrativos e pelo crescente diferencial entre as taxas de captação e de empréstimo das instituições bancárias tradicionais, o que deu origem a novos investidores institucionais e aumentou a importância daqueles já existentes – companhias de seguro, fundos de pensão e fundos mútuos de investimento.

Na década seguinte, dando seqüência ao processo, assistiu-se à desregulação dos mercados financeiros nos Estados Unidos e na Inglaterra, impulsionada, sobretudo, pela necessidade de os Estados Unidos financiarem seu enorme déficit comercial. Assim, facilitou-

se aos diversos agentes financeiros, em especial bancos e investidores institucionais, a atuação nos mais diversos segmentos dos mercados, em especial o de ações e o da dívida pública. Com isso, aumentou-se a liquidez e a mobilidade entre os diversos mercados, bem como se estimulou a criação de todo um conjunto de inovações e produtos financeiros, que facilitaram o trânsito dos recursos entre os mercados e responderam à demanda por segurança dos aplicadores num ambiente de extrema incerteza.

Por fim, a queda das barreiras que separavam os mercados nacionais dos mercados internacionais, com a incorporação das nações emergentes a partir dos anos de 1990, completou o processo de globalização financeira, mundializando de vez os circuitos financeiros da acumulação. Entre 1991 e 1997, as transferências líquidas de capitais, para os “países emergentes”, somaram 1,2 trilhão, uma média anual 17 vezes maior do que a do período 1983/1990¹².

Essa nova realidade, que permitiu aos países periféricos montarem suas estratégias de estabilização apoiadas, precariamente, nos fluxos internacionais de capitais de curto prazo, também enfraqueceu a capacidade de seus governos em fazer políticas macroeconômicas – em particular, a quase impossibilidade de os seus Bancos Centrais fazerem política monetária, evidente no caso da Argentina, com a adoção do sistema cambial de *currency board*, e no Brasil, pela manutenção permanente de elevadíssimas taxas de juros.

Relacionando os dois fenômenos

Mesmo sendo fenômenos distintos, é inegável que o neoliberalismo e a globalização possuem fortes relações de complementaridade. A principal delas é o fato histórico de que a discussão sobre a globalização somente se difundiu no momento em que o projeto neoliberal consolidou sua dominação nas principais capitais do Ocidente e em instituições globais como o FMI (Held & McGrew, 2001). Como afirma Boron (1999), o processo de desregulação e liberalização das finanças internacionais não foi um resultado neutro, dependente dos

¹¹ Toma-se por base aqui, principalmente, Chesnais (1996).

¹² Segundo Colin Leys, apud Boron (1999: 2) a soma diária que circula pelos mercados financeiros internacionais é de 1,2 bilhões de dólares, cifra que em pouco mais de uma semana se iguala ao produto bruto dos Estados Unidos, e superior às reservas internacionais acumuladas por todos os bancos centrais do planeta. Em apenas seis horas esses mercados circulam uma cifra equivalente ao PIB da Argentina, em sete horas, o do México, em oito o do Brasil.

desenvolvimentos tecnológicos e nas comunicações, senão a consequência direta da ação dos governos neoliberais e das políticas por eles adotadas em favor das frações hegemônicas do capital.

Assim, percebe-se que o discurso do globalismo, muito mais do que mostrar a real configuração do mundo em suas várias dimensões (econômica, política, social, cultural) vem sendo utilizado fortemente como um instrumento de justificação para a adoção das políticas neoliberais, principalmente nos países da América Latina, Ásia e África.

Mesmo reconhecendo o caráter ideológico dos dois fenômenos, é impossível deixar de reconhecer que a globalização não se limita somente às mudanças econômicas (ou inexistências delas), e sim, se desenvolve em outras áreas, como mostram, por exemplo, as discussões sobre os problemas ambientais como uma questão global, ou os indícios da formação de uma sociedade civil mundial, organizada em torno de questões como o pacifismo, a ecologia e a pobreza.

O entendimento destes fenômenos é de suma importância para o caso estudado, pois, além de situar o contexto em que se desenvolve a formulação e implementação do Plano Real e a eleição de 1994, permite compreender os sentidos da argumentação que vai ser feita na legitimação do Plano Real (e das medidas adotadas), bem como da candidatura de Fernando Henrique Cardoso.

b) O contexto Interno

Na análise do contexto interno, é fundamental discutir ao menos duas questões: de um lado, o *contexto econômico* do Brasil nos anos de 1993 e 1994; sendo necessária a abordagem de temas como o esgotamento do modelo desenvolvimentista, o fracasso das políticas de estabilização e o descontrole inflacionário que o Brasil vivia em 1993. Um segundo elemento caracterizador do contexto interno será uma análise da *conjuntura política*, onde se abordará, em primeiro lugar, a configuração das instituições políticas brasileiras e, posteriormente, o

problema da instabilidade política do país¹³, principalmente no período pós-impeachment do Presidente Fernando Collor.

Crise econômica e hiperinflação

Já é um consenso na literatura econômica e política que desde meados dos anos de 1970 o modelo brasileiro de desenvolvimento, fundado na substituição de importações, começava dar sinais de esgotamento. Porém, enquanto os países desenvolvidos passaram neste período por um profundo ajuste econômico para sair da estagflação, derivada da suspensão da conversibilidade do dólar e da crise do petróleo, o Brasil estendeu o seu ciclo econômico, iniciado com o “milagre” (1968/1973), até o fim dos anos de 1970, tendo como instrumento o II PND elaborado em 1974 (Castro e Souza, 1985).

A crise do modelo de substituição de importações só se explicitou de forma mais acabada na década de 80, com o segundo choque do Petróleo e com a decisão dos Estados Unidos em aumentarem suas taxas de juros, que acabou derivando na crise da dívida externa, afetando todos os países da periferia capitalista¹⁴.

¹³ Quando se aborda o conceito de instabilidade política, toma-se por base a análise de Martins (1994) que diferencia a estabilidade no plano da sociedade, que faz parte da ordem natural de uma sociedade democrática, da instabilidade institucional, típica das democracias não consolidadas. Com relação à instabilidade societal, Martins afirma que “ela apenas reflete as mudanças sociais em curso, e, portanto, implica o incremento (e em geral também a mudança da natureza) dos conflitos de interesses – e esses últimos constituem, como todo mundo está farto de saber, a própria essência da política. (...) O que caracteriza as democracias consolidadas é a percepção dessa instabilidade como natural e, ao mesmo tempo, a aceitação dos procedimentos instituídos para administrá-la com eficácia e graus relativamente reduzidos de tensão. Por isso mesmo ela raramente se transforma em instabilidade institucional e, por muito menos, em crises de governabilidade” (1994: 15). A instabilidade política se materializa “quando a instabilidade ‘natural’ se transmite ao plano das instituições políticas, tornando-se ‘institucional’, isto indica que o sistema político está sendo incapaz de absorver e administrar os conflitos de interesses oriundos da sociedade ou gerados no âmbito dos próprios setores dominantes. Este fato ocorre seja porque o sistema de intermediação política (estrutura dos partidos políticos, canais de representação de interesses, etc.) é deficiente, seja porque a aceitação da idéia de resolução negociada de conflitos ainda não se insere na cultura política das partes envolvidas, para a formulação de novas reivindicações quanto para a administração dos conflitos daí decorrentes. E são essas características que indicam a baixa ‘institucionalização’ de um sistema político e, em última análise, marcam a distância que separa as democracias ‘consolidadas’ daquelas ainda em busca de ‘consolidação’” (Martins, 1994: 15-16).

“Em síntese: a instabilidade natural gerada ao nível da sociedade por efeito da mudança social pode ter dinâmicas e desfechos diferentes conforme ela se manifeste em sistemas políticos democráticos consolidados ou nos que não lograram essa condição. Nos primeiros, o processamento político desses conflitos não implica instabilidade institucional; nos demais, esse risco é sempre intermitente – para não dizer que é a eles inerente.” (idem: 16)

¹⁴ Nos anos de 1970, os países periféricos haviam se endividado, tomando empréstimos com baixas taxas de juros, em virtude da grande liquidez existente no mercado financeiro internacional. No entanto, após o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros americana a partir de 1979 – que chegou a atingir 19% ao ano

A força das restrições externas, como as dificuldades crescentes em conseguir novos empréstimos junto aos bancos, fez com que o Brasil, principalmente a partir de 1982, com a decretação da moratória do México, e também enfrentando grandes problemas de liquidez, mudasse radicalmente sua política macroeconômica para um patamar altamente restritivo e dependente da tutela do FMI (Moura, 1989: 47-48). Os impactos negativos dessas políticas se fizeram sentir durante todo o resto dos anos de 1980. Não por outra razão, na história econômica brasileira, os anos 80 ficaram conhecidos como “década perdida”, um período de estagnação econômica, sem praticamente nenhum crescimento do PIB *per capita* juntamente com instabilidade inflacionária.

Com o fim do regime militar e o início da Nova República se depositava forte esperança de que a democracia traria consigo uma recuperação da atividade econômica juntamente com o resgate da “dívida social”.

No entanto, os primeiros meses do governo Sarney se caracterizaram por uma paralisia decisória derivada da incapacidade da equipe econômica formar um mínimo consenso sobre questões básicas¹⁵. Uma parte da equipe, situada em torno do Ministério da Fazenda, tendo à frente Francisco Dornelles¹⁶ advogava políticas ortodoxas de combate à crise, como austeridade fiscal e monetária; enquanto a outra parte, localizada no Ministério do Planejamento, do qual o titular da pasta era João Sayad¹⁷, preconizava políticas mais heterodoxas, como a renegociação da dívida externa e a ampliação dos gastos sociais. O

em 1983 – esses países passaram a sofrer fortes pressões cambiais. Além dos elevados déficits comerciais já existentes, cresceu o montante de juros a ser pago pelos empréstimos internacionais já realizados. Para piorar ainda mais a situação, desapareceram os recursos financeiros disponíveis, até então, no mercado internacional, inviabilizando a prática usual de renovação dos empréstimos (rolagem das dívidas).

¹⁵ José Sarney herdou a equipe econômica formada pelo Presidente eleito Tancredo Neves, que não chegou a assumir o cargo. A escolha dos condutores da política econômica fez parte dos acordos pré-eleitorais que garantiram a vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral (Sardenberg, 1987).

¹⁶ Francisco Oswaldo Neves Dornelles (Belo Horizonte, 1935), sobrinho de Tancredo Neves, é formado em Direito (UFRJ), com mestrado e doutorado em Direito Financeiro pela mesma universidade, onde também é professor desde 1969. No Ministério da Fazenda, foi chefe da Assessoria de Tributação Internacional (1972-1974); procurador-geral da Fazenda Nacional (1975-1978); e secretário da Receita Federal (1979-1985). Deixou este último cargo em março de 1985 para assumir o Ministério da Fazenda. Depois de deixar o Ministério da Fazenda, elegeu-se Deputado Federal por quatro mandatos consecutivos. Foi Ministro da Indústria, Comércio e Turismo (1996-1998) e desde janeiro de 1999 é Ministro do Trabalho e Emprego. (Pio, 2001: 150).

¹⁷ João Sayad (São Paulo, 1945) graduou-se em Economia pela USP (1967), obtendo o grau de mestre pela mesma universidade em 1970 e pela Universidade de Yale em 1973. Em 1976 obteve o título de doutor, também pela Yale University. É professor da USP desde 1978. Em 1979, tornou-se consultor do Banco Mundial na área de crédito agrícola. Fortemente vinculado ao PMDB-SP, em 1983 assumiu a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, no governo Franco Montoro. Deixou esse posto para assumir o cargo de Ministro-chefe da SEPLAN, no governo Sarney. Deixou a SEPLAN em março de 1987 e em 1988 criou o Banco SRL, do qual foi presidente, que em 1997, se transformou em Banco American Express. Desde o início de 2001 é Secretário de Finanças da Cidade de São Paulo (Pio, 2001: 150).

pouco que se implementou de política econômica neste período se caracterizou por uma continuidade em relação à estratégia de estabilização convencional acordada com o FMI e iniciada em 1981.

Estas políticas, que desde o período do regime militar eram criticadas por vários setores da sociedade brasileira, passaram a sofrer forte contestação, principalmente pelo partido que se encontrava na posição central da coalizão de governo, o PMDB. Assim, em agosto de 1985, Francisco Dornelles saiu do Ministério da Fazenda, assumindo o cargo, o empresário paulista Dílson Funaro, historicamente ligado à oposição ao regime militar e então presidente do BNDES. A entrada de Funaro no Ministério da Fazenda fez com que surgisse um mínimo de homogeneidade na equipe econômica, de modo a tornar possível a elaboração de uma política de estabilização econômica coerente e que tivesse aceitação dos partidos que davam sustentação ao governo¹⁸.

Por essa época, o debate sobre a inflação brasileira girava em torno de três grandes perspectivas (Filgueiras, 2000). Os “monetaristas-ortodoxos” associavam a inflação à existência de pressões incontroláveis por parte da demanda, em particular, aquelas provenientes do déficit público e da indexação da economia, que alimentava a disputa lucros/salários. A solução, segundo os ortodoxos, seria a aplicação de choques, caracterizados por severa austeridade monetária e cortes nos gastos públicos, que levariam a economia a se desindexar. Essa visão, entretanto, estava fortemente desgastada devido aos insucessos das políticas de inspiração monetarista, implementadas nos últimos anos do período militar e no primeiro ano do governo Sarney¹⁹.

Um segundo grupo eram os chamados “heterodoxos”, ligados à PUC do Rio de Janeiro²⁰, os quais defendiam a concepção inercialista no tratamento do fenômeno inflacionário. Seu diagnóstico era que, na ausência de causas primárias da inflação (choques de oferta ou demanda), a inflação poderia persistir em função de um processo generalizado de indexação, formal ou mesmo informal. Portanto, nessas condições, a “memória do passado”

¹⁸ Apesar de a formação da equipe econômica ser mais homogênea que a anterior, havia duas correntes de pensamento econômico distintas no interior dos Ministérios: os heterodoxos da PUC do Rio de Janeiro e os desenvolvimentistas (UNICAMP e USP). Essa divisão, porém, não era coincidente com a separação institucional entre fazenda e planejamento, visto que havia representantes de ambas as correntes nos dois ministérios (Cf. Pio, 2001: 104).

¹⁹ Sobre as teses ortodoxas de combate à inflação vide Pio (2001: 43-58).

²⁰ Os principais teóricos da inflação inercial foram André Lara Resende, Pérsio Arida e Francisco Lopes, todos da PUC – RJ. Além deles, Luis Carlos Bresser Pereira e Yoshiaki Nakano, ambos da Fundação Getúlio Vargas

(indexação) se constituiria na causa da inflação, isto é, a inflação corrente seria determinada pela inflação passada, independentemente do estado das expectativas, uma vez que os formadores de preços não levariam em conta a avaliação sobre o futuro. Como solução, propunham-se medidas que apagassem essa memória inflacionária, fosse via “choques heterodoxos”, como o congelamento de preços, defendido por economistas como Francisco Lopes, Luiz Carlos Bresser Pereira e Yoshiaki Nakano fosse pela criação de uma “moeda indexada”, proposta defendida por André Lara Resende e Pérsio Arida²¹.

Um último grupo era formado pelos “desenvolvimentistas”, localizados em sua grande maioria no Instituto de Economia da UNICAMP²², os quais possuíam um diagnóstico “pós-Keynesiano” para a inflação (Bier *et alli*, 1987). Segundo esta perspectiva, a ruptura do sistema monetário internacional, com o término da conversibilidade do dólar no início dos anos 70, provocou uma grande instabilidade nos mercados financeiros e de câmbio, que se difundiu aos mercados de bens e serviços, em especial aos mercados de *commodities*. A instabilidade daí decorrente levou a alterações nas condições de formação de preços. Com isso, uma margem de lucro fixa já não garantia mais uma taxa aceitável de rentabilidade, o que implicou um comportamento defensivo por parte dos capitalistas. Desse modo, as margens de lucro desejadas tornaram-se flexíveis para cima, levando à aceleração da inflação. Assim, o motor da inflação não era a “memória do passado”, e sim “o medo do futuro”. Além disso, do ponto de vista estrutural, as dívidas externa e interna fragilizavam financeiramente o Estado e multiplicavam as pressões inflacionárias. Por fim, as políticas de ajuste adotadas no período, sob orientação do FMI, reforçaram os desequilíbrios estruturais, através do aumento das taxas de juros e do crescimento da capacidade ociosa da economia (Bier, *et alli*, 1987).

Na equipe formada por Dílson Funaro estavam representados os dois últimos grupos. Na formulação e implementação do plano de estabilização, que acabou recebendo o nome de *Plano Cruzado*, acabou prevalecendo a posição dos inercialistas; e no campo dos inercialistas saiu vitoriosa a proposta de “choque heterodoxo” elaborada por Francisco Lopes.

de São Paulo, também formularam diagnósticos inercialistas da inflação brasileira. No decorrer do trabalho serão apresentadas informações biográficas desses autores.

²¹ Existe uma grande bibliografia sobre a teoria inercialista da inflação e os vários autores que participaram desta formulação. Para uma visão geral, vide: Bresser Pereira (1996: 21-35). Além disso, vide as entrevistas dos formuladores desta teoria em Biderman *et alli* (1996) e Rego (1998). Uma explicação detalhada se encontra em Mincatto (1992) e Pio (2001).

²² Faziam parte do grupo desenvolvimentista Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello; além de Maria da Conceição Tavares e outros professores.

Partindo de um diagnóstico da inexistência de qualquer fonte inflacionária²³ autônoma (pressões de oferta ou de demanda), a inflação brasileira no momento, era vista como fundamentalmente de tipo inercial, justificando, desse modo, as medidas adotadas. Os principais pontos do programa de estabilização foram a criação de uma nova moeda, o Cruzado, a decretação do congelamento total de preços e rendimentos e desindexação geral da economia. Os preços e a taxa de câmbio foram convertidos de cruzeiro para cruzado conforme os valores, à vista, praticados no dia anterior (27/2/86) ao anúncio do Plano e os rendimentos conforme o valor médio da remuneração real dos últimos seis meses, acrescidos de um abono de 8% (o salário mínimo teve um “gatilho” de 15%).

As medidas tiveram um impacto imediato sobre a inflação, a qual, de um patamar de 17,8% em janeiro de 1986, passou para uma deflação de 1% em março, se mantendo no patamar de 1% até novembro do mesmo ano, quando a inflação disparou novamente, chegando em março de 1987 a 20,1%. Durante alguns meses, o Plano Cruzado representou a materialização das promessas de pagamento da “dívida social”, feitas constantemente por membros da coalizão que formou a Nova República, pois, momentaneamente, melhorou as possibilidades de consumo da população de mais baixa renda. O problema é que devido a uma série de fatores econômicos e políticos, como a natureza extremamente ampla e frágil da coalizão governante, a opção por evitar tomar decisões impopulares²⁴, a realização de diagnósticos equivocados sobre a situação da economia brasileira²⁵, os conflitos tecnocráticos²⁶ e a situação externa desfavorável²⁷, a inflação começou a retornar, com índices

²³ Tal diagnóstico se baseava nos seguintes elementos: o governo havia alcançado o equilíbrio fiscal, os preços relativos estavam “alinhados”, os preços públicos estavam em níveis adequados, a safra agrícola tinha sido um sucesso, o câmbio não estava subvalorizado, havia um bom desempenho das exportações, o nível de reservas era considerado bom e o conflito distributivo estava estabilizado.

²⁴ A opção pelos gatilhos salariais que acabaram gerando um crescimento do consumo maior que a oferta disponível. Além disso, a opção pelo congelamento, que deveria durar apenas alguns meses, foi ampliada, em grande parte, para garantir que a inflação permanecesse baixa ao menos até as eleições de 1986, de modo a beneficiar os candidatos do PMDB, partido que comandava a coalizão governante.

²⁵ Os fatos de que o déficit público não estava controlado, nem os preços alinhados. Aliado a isso, a incapacidade de se reconhecer que o padrão de desenvolvimento financiado pelo Estado – o desenvolvimentismo – estava esgotado, havendo a necessidade de construção de um outro projeto de desenvolvimento para o Brasil. (Sallum Jr, 1996; Fiori, 1995a).

²⁶ Os conflitos entre os grupos da PUC e da UNICAMP e a impossibilidade de se formar uma equipe homogênea.

²⁷ Destaca-se a baixa liquidez dos mercados financeiros internacionais.

crescentes, a partir de novembro de 1986, quando foi decretado o fim do primeiro experimento heterodoxo de estabilização no Brasil²⁸.

Ainda no governo Sarney foram feitas mais duas tentativas de combate à inflação, de inspiração heterodoxa - os Planos Bresser (1987) e Verão (1989) – mas, devido a uma série de fatores, como a falta de sustentação política, a ausência de legitimidade para novos experimentos heterodoxos e o baixo nível de comprometimento do governo, mais preocupado em garantir a aprovação de seis anos de mandato para o Presidente Sarney, fizeram com que os planos tivessem o mesmo fim do Cruzado, de modo que ao final do governo Sarney se perdeu por completo o controle da inflação, chegando esta ao patamar de 81,3% em março de 1990.

Assim, no final dos anos 80, tanto as políticas ortodoxas como as heterodoxas se mostraram ineficazes no combate à inflação, gerando um clima de frustração da sociedade brasileira com a institucionalidade democrática recém-conquistada. Foi nesse ambiente de hiperinflação e desencanto com a democracia que se deram as eleições de 1989.

Utilizando-se de um discurso de “salvador da pátria”, acima dos partidos e da política e com idéias econômicas de inspiração neoliberal, Fernando Collor de Melo se elegeu Presidente da República. Foi no seu governo que pela primeira vez se estruturou no Brasil um projeto de alteração no modelo de desenvolvimento adotado desde os anos cinquenta, conforme afirma (Filgueiras, 2000: 84): “pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente neoliberais”.

Assim, logo no seu primeiro dia de governo anunciou um plano econômico que continha cinco elementos fundamentais:

1. Uma reforma monetária, com o retorno do cruzeiro como unidade monetária nacional e o bloqueio de cerca de 70% dos ativos financeiros em poder do setor privado, transformados em depósitos junto ao Banco Central, resgatáveis a partir de setembro de 1991, em 12 parcelas mensais iguais;

²⁸ Devido ao impacto político e econômico que causou, o Plano Cruzado foi objeto de várias análises acadêmicas. Vide Mincato (1992), Pinto (1989), Pio (2001), Bier et alli (1987). Além de trabalhos acadêmicos, vide o trabalho jornalístico de Sardemberg (1987) e as entrevistas com os *policy makers* do plano em Biderman et alli (1996) Rego (1998) e Solnik (1987).

2. Uma abrangente reforma administrativa, com a extinção de vários órgãos da administração direta, indireta, e estatais, e com a promessa de redução significativa nos gastos com pessoal na administração pública;
3. Uma reforma tributária, que consistiu na imposição de um tributo *onceandforall* na riqueza financeira do setor privado e na eliminação das operações ao portador, aumentando com isto a base tributária;
4. Uma substituição do regime cambial de taxas fixas administradas diariamente pelo Banco Central por um regime de taxas ‘flutuantes’ de câmbio;
5. Uma política de rendas, baseada no congelamento de preços e na prefixação de salários, aluguéis e outros rendimentos.
6. A médio prazo, o Plano ainda continha promessas de privatização de empresas estatais e da abertura comercial com redução de tarifas e outras barreiras não tarifárias ao exterior. (Moura, 1990: 55-56).

As medidas adotadas no Plano Collor I rapidamente começaram a fracassar, com a inflação nunca baixando dos 9% mensais e em janeiro de 1991 já atingindo o patamar de 19,9%. Estes fatores, aliados a uma perda da base de sustentação do governo e a crescente insatisfação popular, fizeram com que Collor trocasse o titular da pasta da Economia e em fevereiro de 1991 anunciasse o Plano Collor II e, posteriormente, a “política do feijão com arroz” do Ministro Marcílio Marques Moreira, que se resumia a uma série de medidas ortodoxas como controle da emissão de moeda e gestão do déficit fiscal. O resultado destas medidas foi que no máximo se conseguiu evitar um descontrole inflacionário, porém sem conseguir fazer baixar as taxas de inflação.

Além da incapacidade de dar uma solução aos problemas econômicos do Brasil (principalmente à inflação), Collor enfrentou, a partir de 1991, uma série de denúncias de corrupção contra membros do seu governo, e foi atingido por uma denúncia de seu irmão Pedro Collor. Em 1992, Collor sofreu um processo de *impeachment*, assumindo oficialmente a Presidência da República, a partir 29 de dezembro de 1992, o político mineiro Itamar Franco²⁹.

²⁹ Itamar foi Presidente em exercício de 2 de outubro a 29 de dezembro de 1992.

Os primeiros meses do governo de Itamar foram marcados por uma excessiva instabilidade institucional na condução da política econômica, de um lado, e pelas incertezas decorrentes da aceleração da inflação de outro. Esses dois fatores colocavam o presidente e o próprio regime político em uma posição muito delicada quanto à sua legitimidade. Durante o seu curto mandato, Itamar teve seis ministros da Fazenda³⁰, e, quando completou doze meses na presidência, em novembro de 1993, a inflação registrou uma taxa anual de 2.559%, vindo num patamar crescente desde fevereiro (Cf. Pio, 2001).

Neste quadro de instabilidade institucional e de incapacidade em obter um controle das taxas de inflação, Itamar nomeou, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda. Tal Ministro foi responsável pela formulação e implementação do Plano Real, como será visto posteriormente.

Contexto político: Centralização decisória e instabilidade institucional

Uma análise completa da conjuntura política brasileira do início dos anos 90 envolveria uma série de fatores que fogem ao escopo deste trabalho. Aqui, serão abordadas duas questões: (I) alguns aspectos da configuração institucional derivada da transição democrática, destacando particularmente a questão da centralização decisória e da histórica instabilidade das instituições políticas brasileiras; (II) alguns fatos relevantes da história política brasileira no período pós-redemocratização, tentando estabelecer uma mínima contextualização da conjuntura política dos anos de 1993 e 1994. Aqui necessariamente vão se repetir assuntos abordados nas seções anteriores, mas devido à necessidade de uma melhor diferenciação entre os fenômenos econômicos e políticos da conjuntura optou-se por uma divisão dos temas.

I

³⁰ Os ministros da Fazenda do governo Itamar foram, pela ordem: Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho (deputado federal pelo PFL de Pernambuco), de 5/10/92 a 19/1/93; Paulo Roberto Haddad (ex-Secretário de Planejamento de Minas Gerais e então Ministro do Planejamento), 19/1/93 a 01/03/93; Eliseu Resende (ex-presidente da Petrobrás, PDS), de 01/03/93 a 21/05/93; Fernando Henrique Cardoso (senador PSDB-SP), de 21/05/93 a 05/04/94; Rubens Ricupero (diplomata de carreira e então Ministro do Meio Ambiente), de 05/04/94 a 07/09/94; Ciro Ferreira Gomes (então governador do Ceará, PSDB), de 07/09/94 a 01/01/95 (Pio, 2001: 161).

Em relação ao tema da configuração das instituições políticas brasileiras existe uma infinidade de bibliografia, sendo, porém, a maioria dos estudos, polares na maneira como interpretam a morfologia institucional do sistema político brasileiro. Vicente Palermo (2000), em uma revisão bibliográfica do debate brasileiro sobre instituições políticas e governo, afirma que felizmente a polarização está longe de ser caótica, por duas razões: primeiro, as perguntas básicas são comuns e partem de alguns pressupostos conceituais também comuns³¹; segundo, existe um “piso”, uma base analítica e interpretativa definida por alguns acordos tácitos, poucos porém fundamentais. Utilizar-se-á, sobretudo, este trabalho de Palermo para identificação **dos elementos consensuais** da literatura brasileira, os quais fornecerão a base para que aqui se interprete a conjuntura política brasileira no contexto da formulação e implementação do Plano Real e das eleições de 1994.

O primeiro parâmetro institucional está dado pelo *Presidencialismo*. Como se sabe, no sistema presidencialista o chefe do Executivo é eleito com o voto popular; os mandatos dos poderes Executivo e Legislativo são fixos e não dependem da confiança mútua; o chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo e o presidente tem poderes legislativos constitucionais (Sartori, 1996).

Comparativamente, considera-se que, como na maioria dos países da América Latina, no Brasil o presidente possui poderes legislativos fortes *vis-à-vis* o Congresso (Couto, 1998). Especialmente a partir da Constituição de 1988, os presidentes ganharam amplos poderes constitucionais, sobretudo pró-ativos (as Medidas Provisórias). Além disso, a Presidência brasileira é uma Presidência fortíssima em termos legislativos, administrativos e distributivos (Palermo, 2000).

Um segundo elemento caracterizador da morfologia institucional brasileira é o *Federalismo*. Embora o federalismo no Brasil remonte à tradição de governos regionais fortes em relação ao poder central, o peso da administração federal variou ao longo do século XX. Na transição democrática os grupos políticos estaduais converteram-se num dos seus principais protagonistas, a ponto de a democratização ser praticamente identificada com a

³¹ Na essência, as perguntas básicas seguem as linhas clássicas da análise política e apontam para duas questões: as instituições e as gestões. Quão concentrado ou disperso está o poder governamental para tomar decisões, levando em conta as regras do jogo formais e informais vigentes, por um lado, e qual é a efetiva capacidade de tomar decisões e implementá-las evidenciada pelas gestões governamentais, por outro. A primeira questão, a identificação do funcionamento institucional, deve ser estabelecida conforme elementos analíticos: que atores dispõem de que poder, em virtude de que regras. A segunda, ao contrário, alude a decisões de governo que são tomadas no exercício dessas regras, e sua identificação, portanto, deve ser feita sobre uma base essencialmente empírica (Palermo, 2000).

descentralização do poder político. A Constituição de 1988 introduziu modificações nas relações entre o presidente e os estados, dando vigor ao federalismo (Palermo, 2000).

Um terceiro elemento consensual na caracterização das instituições políticas brasileiras é o *Sistema partidário fragmentado*. Segundo Palermo, poucos autores duvidam de que o sistema partidário brasileiro é muito fragmentado, sendo, provavelmente, o que possui o maior número de partidos relevantes do mundo. À grande fragmentação somam-se a instabilidade, a fragilidade e o fisiologismo (Palermo, 2000).

A partir destes elementos, é formada a maior parte das interpretações sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, sendo que as análises tendem a estabelecer uma polarização entre duas dimensões do mesmo: o caráter concentrado ou disperso do poder e a governabilidade ou ingovernabilidade do sistema. O quadro abaixo, elaborado por Palermo (2000) ajuda a elucidar melhor as diferentes perspectivas interpretativas

Quadro 3 – Graus de concentração de poder decisório e de governabilidade

A	baixa capacidade de decidir e implementar I	de razoável capacidade de decidir e implementar G
Poder disperso D	decisório D-I: disperso/ingovernável (a governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente)	D-G: disperso/governável (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de produção negociada de decisões)
Poder concentrado C	decisório C-I: concentrado/ingovernável (a governabilidade se tenta obter excluindo; se fracassa neste propósito)	C-G: concentrado/governável (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar)

Fonte: Palermo (2000).

As diferentes perspectivas tendem a divergir em torno de aspectos, como o caráter hipertrofiado do Executivo brasileiro ou a existência de outros atores ou poderes com poder de veto. Um outro ponto de discórdia é se o Executivo tem capacidade de implementar suas

decisões ou encontra empecilhos institucionais que limitam esse poder. Palermo, após a discussão das diferentes polarizações da literatura brasileira, vai tomar posição favorável à perspectiva de que o poder no Brasil é disperso e que o sistema político é governável. O que significaria isso em termos práticos?

Em primeiro lugar, significa que os partidos, mesmo não sendo muito estáveis, nem muito disciplinados, vêm cumprindo um papel relevante para o funcionamento da democracia brasileira, papel que lhes outorga, ao mesmo tempo, poder de veto. Em segundo lugar, mecanismos tradicionalmente analisados como exemplos de concentração de poderes nas mãos do Executivo, como as Medidas Provisórias³², são interpretados por esta perspectiva, como mecanismos através dos quais o Poder Executivo negocia suas iniciativas, isto é, conserva a capacidade de iniciativa, porém não no marco de exclusão ou de submetimento, mas no de negociação. Segundo (Palermo, 2000),

(...) na medida em que sua base de sustentação é uma coalizão partidário-parlamentar, a emissão de Medidas Provisórias provoca reações dos interesses que se expressam dentro dessa coalizão, e os ajustes feitos pelo Executivo evitam a eventual obstrução parlamentar ou o conflito (...) que poderia expressar-se na rejeição da medida ou na regulamentação do instrumento.

Em terceiro lugar, os projetos de lei que o Poder Executivo envia ao Parlamento, para sua apreciação dentro do processo legislativo ordinário possuem uma forte margem de incerteza, por terem dois *veto players* institucionais (as duas casas do Congresso Nacional) e diversos *veto players* partidários (as diferentes bancadas parlamentares).

Por último, se apresenta a necessidade de formação de gabinetes de coalizão como condição de governabilidade. Sobre isso, declara Palermo (2000):

Em essência, os partidos proporcionam o respaldo parlamentar necessário e, em contrapartida, participam do governo. Este procedimento cruza as linhas divisórias do regime presidencialista, configura uma coalizão com capacidade de governo, mas, ao mesmo tempo, tem efeitos bastante significativos sobre a própria estrutura do Executivo.

Apesar de se reconhecer o avanço na consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil, parece que uma análise mais atenta do processo político brasileiro recente não leva necessariamente à conclusão de Palermo (2000), que, diga-se de passagem, mais se parece ao mundo visto pelos olhos de *Candido*, personagem da obra de Voltaire, que

³² A Medida Provisória é um instrumento garantido pelo artigo 62 da Constituição brasileira, que permite ao Executivo editar medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência. Para uma análise das

depois de vivenciar as maiores tragédias e humilhações, continua afirmando que vive “no melhor mundo possível”. Ora, a simples visualização da quantidade de medidas provisórias que são editadas, ou reeditadas a cada ano, nos coloca numa posição mais cética quanto ao poder de veto de outros atores ou poderes políticos. As tabelas 2, 3 e 4 demonstram, de maneira clara, a capacidade legislativa do Poder Executivo e a concentração de poderes em suas mãos.

Tabela 1 – Edição de medidas provisórias por governo e média mensal por governo

Originárias	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando H. Cardoso 1.º Governo	Fernando H. Cardoso 2.º Governo	TOTAL
Quantidade total por governo	125	89	142	160	103	619
Média mensal por governo	5,21	2,92	5,26	3,33	3,12	

Fonte: Site oficial da Presidência da República – www.presidencia.gov.br

Tabela 2 – Reedições de medidas provisórias por governo e média mensal por governo

Reedições	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando H. Cardoso 1.º Governo	Fernando H. Cardoso 2.º Governo	TOTAL
Quantidade total por governo	22	70	363	2.449	2.587	5.491
Média mensal por governo	0,92	2,30	13,44	35,44	78,39	-

Fonte: Site oficial da Presidência da República – www.presidencia.gov.br

Tabela 3 – Revogação de medidas provisórias por governo e média mensal por governo

Revogadas	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando H. Cardoso 1.º Governo	Fernando H. Cardoso 2.º Governo	TOTAL
Quantidade total por governo	2	5	5	12	4	28
Média mensal por governo	0,08	0,16	0,19	0,25	0,12	-

Fonte: Site oficial da Presidência da República – www.presidencia.gov.br

Não se quer entrar aqui no debate se o Congresso Nacional abdica ou delega poderes ao Executivo (Cf. Figueiredo & Limongi, 1997), ao deixar este editar e reeditar Medidas Provisórias, e sim apresentar o fato de que há uma enorme concentração de poderes nas mãos do Executivo Federal, que se materializa principalmente em sua capacidade de legislar

discussões sobre a matéria ao longo dos trabalhos constituintes, sua posterior regulamentação, propostas de mudanças e dados acerca do número de MPs editadas, vide Figueiredo e Limongi (1997).

independente dos outros poderes. O que se observa nas tabelas 2, 3 e 4 é que ao mesmo tempo em que o Executivo edita ou reedita um número bastante considerável de Medidas Provisórias, o número de revogações de Medidas, ou seja, uma das maneiras do Legislativo intervir nas ações do Executivo é mínima, atingindo o máximo de 12, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, contra as 160 medidas editadas e 2.499 reeditadas pelo mesmo governo. Assim, percebe-se o “grau em que o Executivo efetivamente usurpou a função legislativa, transformando o Congresso em uma instância subordinada e atrelada à iniciativa da burocracia governamental” (Diniz, 1997: 182).

Em segundo lugar, apesar de os partidos estarem assumindo importantes papéis de governo, funcionando como “ponte” entre governo e sociedade (Meneguello, 1998), sua esfera de ação tem se limitado ao espaço periférico das decisões governamentais, influenciando pouco ou quase nada na formação dos gabinetes dos Ministérios da área econômica (Loureiro & Abrúcio, 1999) ou na formulação e implementação de políticas econômicas (Sola, 1986, Loureiro, 1997) - como se sabe o núcleo de onde derivam todas as outras decisões governamentais. A maior prova destas afirmações são os dados referentes a Medidas Provisórias editadas por área, conforme apresentadas na tabela 4.

Tabela 4 - Distribuição de MPs, por áreas, segundo anos e governos -1989-1995 em %

Anos /área	Econômica	Administrativa	Social	Política	Homenagens	Total	
1988	52,3	26,7	20			100	15
1989	51,6	33,3	12,9	1	1,1	100	93
1990	52,9	17,6	29,4			100	17
S.tot. Sarney	52	30,4	16	0,8	0,8	100	125
1990	55,3	26,3	18,4			100	76
1991	66,7	11,1	22,2			100	9
1992	33,3	66,7				100	3
S. tot. Collor	55,7	26,1	18,2			100	88
1992	25	75				100	4
1993	59,6	14,9	25,5			100	47
1994	47,3	27,4	24,2	1		100	91
S.tot. Itamar	50,7	25,3	23,9	0,7		100	142
1995 (FHC)	59,4	28,1	12,5			100	32
Total	52,9	27,1	19,1	0,5	0,2	100	387
	205	105	74	2	1	387	

Conforme a tabela 4, as MPs se constituíram no instrumento por excelência da regulamentação econômica do governo. Foram o principal mecanismo que o Executivo utilizou para enfrentar a crise econômica e a inflação, porém “a gama de assuntos e a amplitude da regulamentação por via da MP revelam uma definição bastante ampla do significado de medidas urgentes e necessárias para combater a inflação e enfrentar a crise econômica e do Estado” (Figueiredo & Limongi, 1997: 146).

Segundo Diniz (1997: 182):

A eficácia na administração da crise econômica foi uma das razões alegadas para o reforço da autonomia estatal, já que o jogo político-partidário seria percebido como séria ameaça ao bom desempenho do governo. Nessa mesma linha, o insucesso tenderia a ser atribuído à interferência da política.

Esses dados chamam a atenção para o modo como são oficialmente tomadas as decisões mais relevantes para o conjunto da população brasileira, ou seja, as decisões relativas à elaboração e gestão da política econômica. Como destaca Diniz (1997: 181):

(...) no que tange à produção de políticas, portanto, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas administrativas situam-se fora do controle político e do escrutínio público.

Talvez a maior prova da hipertrofia do Poder Executivo, principalmente na formulação de políticas econômicas, seja uma declaração de Delfim Netto, um dos maiores representantes da tecnocracia brasileira durante o regime militar. Referindo-se as medidas provisórias, afirma Delfim:

Até agora somos incapazes de gerar um substituto para elas, e os estragos que têm produzido nas relações de poder continuam a avançar aceleradamente. E o que é pior, com a cobertura de uma espécie de ideologia dominante que entende que qualquer limitação ao poder Executivo é um ato de lesa pátria, que atrasa o desenvolvimento econômico. Tendo dominado completamente o Poder Legislativo, cujo papel é quase nulo na formulação do orçamento e realmente nulo no papel de agente fiscalizador, o Executivo se prepara para dominar também o Judiciário. Corre à boca pequena que o número de ministros do Supremo Tribunal Federal será elevado para 15, a fim de ‘acelerar a justiça’ e não prejudicar a ‘economia’ (Netto, 1998: 9).

Em terceiro lugar, apesar do Executivo ter que negociar com o Congresso a aprovação de seus projetos de lei, devido à possibilidade de veto pelos partidos ou pelo Congresso Nacional, é amplamente reconhecido que o Executivo tem determinado a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal. Do total de Leis aprovadas entre 1989 e 1993,

78% originaram-se de iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (Figueiredo & Limongi, 1995: 34).

Estes fatores levam a crer que há no Brasil uma grande concentração de poderes no poder Executivo, e dentro do Executivo uma concentração de poderes nos Ministérios da área econômica (particularmente o Ministério da Fazenda e Banco Central), que acabam assumindo o papel de centro estratégico das decisões estatais. No campo das decisões de política econômica, atores como os partidos, ou mesmo o poder legislativo, pouco podem interferir, pois são, segundo a versão oficial, decisões “técnicas” que exigem “competência”, algo que só os economistas articulados ao *mainstream* da ciência econômica internacional possuem. Assim, se advoga um “insulamento” das agências encarregadas da formulação e implementação da política econômica como condição de um melhor desempenho das políticas estatais, pois dessa forma estariam menos sujeitas a interferências políticas, irracionais e incompetentes por natureza.

Quais as conseqüências desse processo numa análise mais estrutural da configuração das instituições políticas no Brasil? Em primeiro lugar, a assimetria de poder entre Executivo e Legislativo, degrada as relações entre os poderes, colocando o Congresso a reboque das iniciativas do Executivo. Assim, estimulam-se as trocas clientelistas, com o amesquinamento da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela lógica da reciprocidade. O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao limitar o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais, em um sistema político como o brasileiro, caracterizado por um teor expressivo de fragilidade institucional (Diniz, 1997).

Porém, como destaca Diniz (1997), tal hipertrofia do Poder Executivo não afeta apenas a esfera parlamentar; seus efeitos perversos atingem o próprio governo, já que, em longo prazo, a credibilidade dos seus atos tende a ser abalada. O excesso de poder discricionário abre caminho para práticas de experimentação irrestritas, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática de avanços e recuos, ensaio e erro, introduzindo mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir erros de percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação. Dessa forma, se “regras do jogo” (Bobbio, 1987) aceitas, compreendidas e compartilhadas por todos é uma condição básica para a existência de um regime democrático, tal processo de *frenesi* decisório compromete, e muito, a consolidação da frágil democracia brasileira.

Até agora se tratou de estabelecer uma configuração mais estrutural das instituições políticas brasileiras, que, como se viu, podem ser caracterizadas pelos seguintes elementos: presidencialismo de coalizão, forte presença dos atores federalistas, fragmentação partidária e, acima de tudo, um poder Executivo hipertrofiado. Tais elementos não significam que o Executivo atue sempre de acordo com sua própria vontade, com os outros atores políticos ocupando apenas um papel simbólico de legitimação das instituições democráticas. Pelo simples fato de se adotar um regime presidencialista (e de coalizão) a montagem dos gabinetes presidenciais deve necessariamente estar em sintonia com os grupos que fazem parte da coalizão governante, sobre o risco de não obter uma mínima maioria no Congresso e acabar ficando numa situação de paralisia decisória. Além disso, como se viu, o federalismo brasileiro na forma como foi configurado pela Constituição de 1988 atribuiu um importante papel aos estados, o que leva a que o Poder Executivo Federal tenha que constantemente negociar com os governadores, tanto a formação de gabinetes, como decisões de políticas estatais. Estas questões, porém, não invalidam o diagnóstico de que o Poder Executivo no Brasil é altamente concentrado, principalmente no que se refere ao “núcleo duro” das decisões estatais: a política econômica. Aí, pode-se afirmar com uma certa tranquilidade, que a influência dos outros atores políticos é bastante limitada.

II

Depois desta caracterização estrutural das instituições políticas brasileiras, cabe agora uma análise da situação política do Brasil, no contexto da formulação e implementação do Plano Real, destacando os principais elementos desta conjuntura.

Como já foi abordado no capítulo anterior, o processo de redemocratização no Brasil se realizou de forma negociada, mantendo vários membros pertencentes à antiga coalizão governamental, no controle de postos-chave do sistema político brasileiro. O caso mais visível foi o caso do primeiro presidente civil empossado depois do regime militar³³, José Sarney, até então presidente do partido que dava sustentação à ditadura, a ARENA. Assim, a democratização brasileira se deu de forma incompleta, preservando uma série de “entulhos autoritários” do antigo regime.

³³ José Sarney assumiu o cargo, pois era vice de Tancredo Neves, que foi eleito pelo colégio eleitoral, mas acabou falecendo antes de assumir o cargo.

Devido à amplitude das forças que davam sustentação ao novo governo e assumindo um ministério já montado pelo presidente eleito Tancredo Neves, José Sarney governou num contexto de constante instabilidade institucional, com várias ameaças de levante das forças armadas e com uma enorme dificuldade em imprimir uma direção minimamente coerente ao governo (Sallum Jr, 1996), levando a uma analista a chamar a nova configuração dos partidos que compunham a aliança que formou a Nova República de “centrismo invertebrado” (Campello de Souza, 1986). Sarney conseguiu obter grandes índices de popularidade entre março e outubro de 1986, quando da implementação do Plano Cruzado (como já discutido anteriormente), fazendo com que o PMDB (principal partido de sustentação do governo) elegeisse 25 governadores, dentre os 26 estados da federação. Com o fim do “milagre” da inflação baixa, voltou-se novamente a viver um clima de instabilidade institucional, com crescentes dificuldades por parte do governo em obter uma mínima base de apoio, aliado ao completo descontrole dos índices de inflação, que fizeram com que, em meados de 1989, vários membros do governo cogitassem a renúncia do presidente e a antecipação da posse do novo presidente, que seria eleito em novembro deste ano (cf. Dimenstein e Souza, 1994).

Diante dessa conjuntura de crise institucional e de rejeição ao governo Sarney, foi que se realizaram as eleições gerais de 1989. O quadro partidário destas eleições foi o seguinte: O PMDB – que após criticar sistematicamente a política econômica dos governos militares, havia apoiado o governo Sarney e ajudado a implementar o Plano Cruzado, sendo beneficiado por isso nas eleições de 1986 – sofreu uma forte perda de popularidade. O desgaste de Sarney e do PMDB veio se manifestar, além disso, numa divisão interna deste partido: em 1988, parte expressiva do partido formou o PSDB. O próprio candidato Collor de Mello, que em 1986 havia sido eleito governador de Alagoas pelo PMDB (vindo, anteriormente, do PDS), passou a fazer oposição frontal ao governo Sarney e fundou seu próprio partido (PRN). Por fim, a rejeição ao governo Sarney era tamanha que o próprio PMDB se declarou em posição de “independência” frente a esse governo, em sua convenção de março de 1989, em que Ulysses Guimarães foi lançado candidato (Carreirão, 2000).

Por ser a primeira eleição direta para presidente após quase 30 anos, disputada em dois turnos e num contexto de consolidação de um novo sistema partidário, um grande número de candidaturas se apresentou para disputar o primeiro turno. Frente ao quadro descrito, os candidatos mais associados ao governo Sarney passaram a ter baixas taxas de intenção de voto; desde março de 1989 os três candidatos com maiores índices foram Brizola, Lula e Collor, candidatos claramente de oposição. Brizola e Lula tinham se colocado como oposição

ao governo da Nova República desde o início; Collor, vendo o naufrágio governamental, passou a atacar frontalmente Sarney, destacando como bandeiras a corrupção e ineficiência governamentais, cuja figura emblemática era o “marajá”, que Collor afirmava ter combatido durante seu governo em Alagoas. Como destacado anteriormente na análise da conjuntura econômica, Collor se apresentava como situado fora da esfera dos políticos e da política, criticando tanto as elites empresariais quanto o movimento sindical. Dizia representar acima de tudo os “descamisados”, ou seja, a população situada à margem da esfera de consumo e de direitos da sociedade brasileira.

Passaram ao segundo turno Collor (28,5 % dos votantes) e Lula (16,1). O segundo turno, disputado entre um candidato de direita e um de esquerda, foi polarizado ideologicamente (Singer, 2000), especialmente devido à crescente estratégia de Collor de associar Lula simultaneamente a medidas “estatizantes” (confisco da poupança) e ao “caos” e à “desordem”. O resultado final foi a vitória de Collor, com 35.085.457 votos (53%), contra 31.070.734 (47%) votos de Lula.

Assim, num contexto de crise econômica e de grande instabilidade política, alguém que se dizia acima da política e dos partidos se elegeu presidente, ancorado num programa cuja principal proposta era a “modernização” da sociedade e da economia brasileira.

Logo que assumiu o governo, Collor começou a pôr em prática seu projeto de modernização nacional, governando sem qualquer negociação com os atores políticos e com uma forte centralização do poderes nas mãos do Executivo.

Em pouco mais de um ano começaram a surgir denúncias de corrupção contra membros do governo e, logo em seguida, o próprio Presidente acabou sendo alvo de uma série de acusações, o que acabou levando a grandes mobilizações populares e ao seu *impeachment*, em 1992.

Em seu lugar, assumiu o vice Itamar Franco, senador por Minas Gerais, um político tradicional, com fortes traços populistas e, até então, um desconhecido por boa parte do eleitorado brasileiro³⁴. Devido às circunstâncias do início do seu governo, como forte mobilização popular, reclames por ética na política e pelo fim da inflação, Itamar

³⁴ Em recente artigo publicado em *Conjuntura Política*, Luis Aureliano Gama de Andrade afirma que “quando Fernando Collor de Mello foi afastado da presidência da República, o país descobriu que não conhecia Itamar Franco. Sua trajetória política não era ignorada. Sabia-se que havia sido prefeito de Juiz de Fora, que fora membro do MDB, que havia sido eleito senador em 74 e que Newton Cardoso o derrotara em 86 quando disputou o governo de Minas”.

teve que formar um governo de coalizão, onde estivessem representadas as quantidades de forças suficientes para dar sustentação ao seu governo.

Os primeiros meses do governo de Itamar Franco fizeram agravar o quadro de instabilidade institucional derivada do *impeachment* de Collor: a inflação permanecia alta (inclusive aumentando em relação aos últimos meses de Collor), e havia uma enorme instabilidade ministerial, derivada em grande parte do comportamento errático do presidente, que mesclava atitudes ora populistas, ora nacionalistas, sem um sentido claro na sua atuação (Andrade, 2001; Dimenstein e Souza, 1994). Em apenas sete meses haviam passado pela pasta da Fazenda nada menos que três ministros. Estes fatores davam a sensação de que o governo havia perdido por completo o controle da inflação e colocavam um diagnóstico sombrio para o futuro.

Aliado a estes fatores, o quadro era agravado pelas denúncias de corrupção envolvendo vários parlamentares, o que levou à criação da CPI do Orçamento, encarregada de investigar desvios de verbas do orçamento da União. Este fato fazia com que os já baixos índices de confiança da população brasileira nas instituições democráticas aumentassem ainda mais. Por último, a situação de instabilidade aumentava diante da preocupação das elites brasileiras com o crescimento da candidatura de Lula nas pesquisas eleitorais, que desde o início da crise política que derivou no *impeachment* de Collor, apontavam-no numa posição quase que imbatível diante dos outros adversários que se colocavam na disputa naquele momento.

Diante deste quadro, em maio de 1993 foi chamado para assumir o Ministério da Fazenda o senador Fernando Henrique Cardoso – até então Ministro das Relações Exteriores –, que foi o responsável pela elaboração do Plano Real, como será visto na próxima seção.

4.2 O Plano Real: história e estratégias

Em maio de 1993, o governo Itamar Franco se via numa terrível encruzilhada: de um lado, presenciava o esfacelamento da aliança que havia conseguido realizar para terminar o seu mandato³⁵, de outro, com a constante troca de Ministros da Fazenda, o governo dava claros sinais de que havia perdido por completo o controle do quadro inflacionário (maio acusava uma inflação de 32,7%). Além disso, o Ministro da Fazenda em exercício, Eliseu Resende, estava sendo acusado de ter favorecido a construtora Norberto Odebrecht, da qual fora alto funcionário.

Foi neste clima, que no dia 19 de maio de 1993, o Presidente Itamar Franco convidou o seu então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, para assumir a pasta do Ministério da Fazenda. Apesar de não respeitar a tradição brasileira de economistas ocuparem o cargo de Ministro da Fazenda, sua ida para o Ministério poderia representar uma possibilidade de recuperar a legitimidade do governo Itamar perante os principais atores políticos³⁶. Sua biografia, construída como um sociólogo reconhecido internacionalmente, com passagens pelos grandes centros acadêmicos do mundo, historicamente ligado às causas de esquerda e seu mandato como um senador moderado e conciliador, credenciavam-no para o cargo³⁷.

³⁵ A ex-prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, tinha pedido demissão do Ministério da Administração, rompendo o inédito casamento do Governo Federal com o PT (Dimenstein & Souza, 1994: 20).

³⁶ Em matéria de 21/05/93 o Jornal Gazeta Mercantil destaca a reação favorável dos principais atores políticos à nomeação de FHC para o Ministério da Fazenda. Ver “reação favorável no Congresso”, Jornal Gazeta Mercantil, 21/05/93.

³⁷ Fernando Henrique Cardoso (Rio de Janeiro, 1931) é sociólogo, licenciado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e com doutorado em Ciências Sociais pela mesma Universidade (1961). Tornou-se livre-docente em Sociologia na USP, em 1963, e titular da Cátedra de Ciência Política da mesma instituição, em 1968. Atualmente é professor Emérito da USP. Durante o regime militar foi para o Chile, entre 1964-1967, período no qual atuou como professor do Instituto Latino-Americano de Planificación y Social – ILPES, da Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales – FLACSO, e da Universidad de Chile, além de pesquisador da CEPAL. Foi diretor associado da École des Hautes Études em Sciences Sociales em Paris e Professor das seguintes universidades: Collège de France (Paris), Université de Paris (Nanterre), na França; Cambridge University, na Inglaterra; Stanford University e University of Califórnia – Berkeley, nos Estados Unidos. Em 1968 fundou, em São Paulo, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (o CEBRAP). Ainda como acadêmico assessorou o deputado Ulysses Guimarães em sua campanha presidencial, em 1974. Foi eleito suplente do Senador Franco Montoro pelo MDB-SP, em 1978, tendo assumido a vaga a partir de 1983. Em 1985, foi derrotado na disputa pela Prefeitura de São Paulo. Assumiu a Liderança do Governo no Congresso (1985-1986) e foi reeleito senador (constituente) pelo PMDB-SP, em 1986. Durante o período de vigência da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), foi relator do Regimento Interno, relator-adjunto da Comissão de Sistematização e líder do PMDB no Senado. Em 1988, foi um dos fundadores do PSDB, e tornou-se imediatamente líder desse partido no Senado, cargo que ocupou até 1992. Em 1989, coordenou a campanha presidencial de Covas. Entre outubro de 1992 e maio de 1993 foi Ministro das Relações Exteriores do Governo

Uma das exigências de Fernando Henrique Cardoso, desde o início de seu mandato, foi requerer do presidente um elevado grau de autonomia para definir sua equipe e formular a política econômica. Essa autonomia implicava, entre outras coisas, a eliminação da capacidade de influência dos demais ministros da área econômica – especialmente os Ministros do Planejamento e do Trabalho³⁸ – e a diminuição das interferências do próprio presidente na formulação e implementação da política de estabilização³⁹. Em suas primeiras declarações como Ministro da Fazenda, Fernando Henrique deixava claro o seu desejo de autonomia: “enquanto for Ministro da Fazenda, de política econômica falo eu”⁴⁰.

Outra afirmação constantemente repetida por Fernando Henrique Cardoso é que daria continuidade ao programa de estabilização elaborado por Eliseu Resende, seu antecessor no Ministério da Fazenda, e que se baseava em medidas eminentemente ortodoxas de combate à inflação, como cortes de gastos governamentais e elevação da taxa de juros: “o programa do Ministro Eliseu é realista e tem de ser cumprido”⁴¹.

Diante dos “traumas” da sociedade brasileira com os pacotes econômicos implementados de surpresa, via congelamento (Plano Cruzado, Plano Bresser), ou confisco de ativos (Plano Collor), e das constantes especulações em torno do assunto, FHC salientava também em todas as declarações de início de mandato, inclusive no discurso de posse: “não vou dar sustos no mercado. Não vai haver surpresas nem passes de mágica. O Brasil não pode ziguezaguear” (Revista IstoÉ, 26/05/93).

Para poder formular sua política de estabilização, FHC tratou de montar uma equipe econômica que tivesse uma certa homogeneidade em termos de idéias e afinidades eletivas com o projeto político do PSDB. Assim, nomeou Edmar Bacha para chefiar sua assessoria econômica, Winston Fritsch (secretário) e Gustavo Franco (secretário adjunto) para comandar

Itamar Franco. Foi Ministro da Fazenda até março de 1994, quando deixou o governo para se candidatar à Presidência da República. Venceu as eleições de 1994, sendo reeleito em 1998 (Pio, 2001: 161). Para uma análise de alguns dados biográficos de Fernando Henrique Cardoso, vide Dimenstein e Souza (1994).

³⁸ O Ministro do Trabalho era Walter Borelli, historicamente ligado às causas sindicais (havia sido Presidente do DIEESE) e, segundo Fernando Henrique Cardoso, poderia ser fonte de problemas em sua gestão como Ministro da Fazenda. O Ministro do Planejamento era Aléxis Stepanenko também não fazia parte da equipe econômica de Fernando Henrique, apesar de o Ministério ter grande importância na definição do problema orçamentário.

³⁹ Desde o início de seu mandato, uma das constantes de Itamar Franco foi opinar sobre questões de política econômica, muitas vezes criticando seus próprios ministros via imprensa. Reclamava da taxa de juros elevada, dos preços dos remédios, da inflação elevada e outras coisas mais. O temperamento intempestivo do Presidente Itamar era considerado uma das principais fontes de instabilidade na pasta da Fazenda, e responsável pela constante troca de seus ministros. Para maiores informações, vide Dimenstein & Souza (1994).

⁴⁰ “Primeiras frases do Ministro da Fazenda”, Revista IstoÉ, 26/05/1993.

a Secretaria de Política Econômica (SPE/Ministério da Fazenda). Além disso, FHC manteve no cargo dois integrantes da equipe econômica de Eliseu Resende: Pedro Malan, como negociador-chefe para assuntos da Dívida Externa (em Washington) e Paulo César Ximenes na presidência do Banco Central.

Em setembro, devido a discordâncias com Itamar Franco, o presidente do Banco Central, Paulo César Ximenes foi demitido do cargo. Este fato levou Fernando Henrique Cardoso a uma reformulação em sua equipe: Pedro Malan assumiu o Banco Central, André Lara Resende, depois de muita insistência do Ministro da Fazenda, resolveu aceitar um cargo no governo, assumindo a negociação da dívida externa, e Gustavo Franco assumiu a Direção de Assuntos Internacionais do Banco Central. No mesmo mês de agosto foi feita uma nova reformulação na equipe econômica: FHC conseguiu nomear Pécio Arida para a Presidência do BNDES, depois da demissão de seu presidente, Luiz Carlos Delben Leite⁴². Estava completa então a equipe econômica que iria formular o Real. Com isso “Cardoso havia remontado a equipe de economistas heterodoxos do PSDB que formulara o Cruzado. Agora, no entanto, os heterodoxos ocupavam as posições mais destacadas da burocracia econômica” (Pio, 2001a: 130)⁴³.

Um dos aspectos fundamentais da equipe econômica formada por Fernando Henrique Cardoso era a sua grande **homogeneidade**, tanto pelos laços acadêmicos e pessoais que os membros da equipe econômica mantinham entre si, como pelos laços partidários que mantinham com o Ministro da Fazenda. Todos os seus membros haviam sido colegas no Departamento de Economia da PUC do Rio de Janeiro, muitos dos quais haviam trabalhado nas pesquisas que serviram de base à elaboração tanto da Teoria da Inflação Inercial quanto da proposta de estabilização conhecida como LARIDA e que resultou no Plano Cruzado . Muitos eram amigos (Cf. Pio 2001a; Pio 2001b). Além disso, todos os membros da equipe, à exceção de Pedro Malan, eram filiados ao PSDB, partidos de Fernando Henrique Cardoso: “Bacha, Lara Resende e Fritsch chegaram mesmo a escrever inúmeros documentos do partido. Um documento, em particular, propondo alternativas para a superação da crise

⁴¹ “Primeiras frases do Ministro da Fazenda”, Revista IstoÉ, 26/05/1993. Vide também “Discurso de posse de FHC no Ministério da Fazenda”, Jornal Gazeta Mercantil, 22 a 24/05/1993, p. 5.

⁴² É interessante notar que FHC não tinha poder formal sobre o cargo, que estava subordinado ao Ministério do Planejamento.

⁴³ Sobre os bastidores da montagem da equipe econômica por Fernando Henrique Cardoso, vide o depoimento do próprio Fernando Henrique em entrevista a Roberto Pompeu de Toledo (1998: 43-63) e Dimenstein e Souza (1994).

econômica, escrito em 1988, antecipava o consenso que permeava o grupo a respeito da política de estabilização que deveria ser seguida” (Pio, 2001a: 130).⁴⁴

Por último, quase todos os membros da equipe econômica mantinham relações pessoais com Fernando Henrique Cardoso. Segundo Pio (2001a), para alguns, esse vínculo havia se constituído ainda na década de 1970; para outros, começou na época do Plano Cruzado, quando FHC era líder do PMDB no Senado e se estreitou a partir de 1989, quando, na qualidade de Coordenador da Campanha do PSDB à Presidência, Fernando Henrique reunira praticamente todos eles para formular o programa de governo e mesmo os discursos do Senador Mário Covas, candidato do Partido (Cf. Pio, 2001a)⁴⁵.

A partir da definição da equipe econômica começaram a se formar as condições propícias para começar a se pensar na formulação de um plano mais inovador de combate à inflação, que fugisse das tradicionais políticas ortodoxas de corte de gastos públicos e elevação da taxa de juros, notadamente ineficazes no caso do Brasil, mas que também não cometesse os erros das políticas heterodoxas, como foi o caso do Plano Cruzado. O grande receio da equipe econômica era que Fernando Henrique passasse para história como um segundo Maílson da Nóbrega, último ministro do governo Sarney, que chegou ao fim de seu mandato com uma inflação de 80% ao mês (Cf. Dimenstein & Souza, 1994: 94).

Passe-se agora às principais fases do Plano Real durante os anos de 1993 e 1994 e as estratégias que foram usadas pela equipe econômica em suas relações com os outros atores políticos, visando à aprovação e legitimação das medidas adotadas.

A primeira fase do Programa de estabilização, que ainda estava fortemente presa a estratégias ortodoxas e sem uma estratégia definida de combate à inflação, consistiu no lançamento de um conjunto de medidas fiscais de emergência, destinadas a reduzir o déficit orçamentário previsto para 1993. As medidas do Programa foram apresentadas através do PAI – Programa de Ação Imediata, lançado em 14 de junho do 1993, três semanas após a posse de FHC no Ministério da Fazenda. Na concepção do PAI, o governo negociaria com o Congresso cortes de gastos na ordem de US\$ 6 bilhões no orçamento de 1993 e aumentaria sua

⁴⁴ Carlos Pio refere-se ao documento “Para a Superação da Crise”, escrito por Bacha, Lara Resende, Fritsch e Hélio Jaguaribe para servir de subsídio ao Primeiro Seminário de Estudos do PSDB, realizado em Brasília, no dia 23 de setembro de 1988. O documento foi posteriormente publicado no vol. 9, n. 1, da Revista de Economia Política. (Pio, 2001).

arrecadação através da redução da sonegação de impostos e renegociação das dívidas dos governos estaduais e prefeituras⁴⁶.

A despeito do sucesso da equipe econômica na negociação e aprovação do PAI, havia consciência, entre seus principais membros, de que as medidas eram insuficientes para por um fim ao processo inflacionário, tanto é que, mesmo com a inflação de junho diminuindo para 30,7%, contra 32,3% de maio, o mês de julho já apresentava uma nova elevação, chegando a marca dos 32%. Em agosto o índice foi de 33,5 %. Diante destes números, o Ministro da Fazenda começou a sofrer pressões de vários setores (inclusive do Presidente Itamar Franco) para que introduzisse “medidas efetivas” para baixar a inflação e/ou que amenizasse o impacto da inflação sobre determinados grupos⁴⁷.

O Plano PAI tinha uma concepção ortodoxa. Ao anunciá-lo, a Fazenda desejava emitir sinais de que recusava a fórmula dos choques milagrosos. (...) Nada de sobressaltos. Era preciso tranquilizar o país, atordoado por oito choques inflacionários. O problema é que faltava a ‘paulada’ na inflação, que rumava para os 40%.

Em público, Fernando Henrique dizia que, somado à credibilidade de seu currículo, o PAI derrubaria a inflação devagarinho, num processo lento, mas definitivo. Em diálogos fechados com sua equipe mostrava-se insatisfeito. Tratava o próprio plano como um remendo (...) (Dimenstein & Souza, 1994: 96).

Assim, em agosto de 1993, mais especificamente em 6 de agosto, numa reunião com Fernando Henrique Cardoso e outros membros da equipe (Cf. Dimenstein & Souza, 1994: 94), Edmar Bacha começou a formular uma nova estratégia de combate à inflação, em grande parte, inspirada no diagnóstico da inflação inercial. Vale aqui uma longa citação para contextualizar os bastidores e as principais medidas pensadas por Bacha.

⁴⁵ O famoso discurso do Senador Mário Covas, proferido em 1989, sobre a necessidade de um “choque de capitalismo” no Brasil foi resultado das articulações deste grupo de intelectuais ligados ao PSDB.

⁴⁶ Sobre o PAI, vide as seguintes matérias publicadas na imprensa: “O governo comprime os gastos” (capa), *Jornal Gazeta Mercantil*, 01/06/1993; “FHC irá a Câmara pedir apoio a projetos”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 01/06/92, p. 6; “Ministro quer apoio para pressionar Congresso e reprogramar orçamento” – *Jornal Gazeta Mercantil*, 05-07/06/93, p.5; “Fazenda pressiona os estados”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 08/06/93; “Gustavo Franco indica a adoção de medidas duras” – *Jornal Gazeta Mercantil*, 14-16/06/93, p. 3.

⁴⁷ Em 14 de junho, o Congresso Nacional aprovou uma nova política salarial, que instaurava a indexação salarial, com base em 100% da inflação do mês anterior. A lei foi vetada pelo Presidente Itamar Franco, sendo aprovada uma medida garantindo a reposição dos salários com um redutor de 10%. Em julho, o Presidente Itamar Franco fez críticas à equipe econômica, falando em redução dos juros nominais e em controle seletivo de preços. Em agosto, o Ministro do Trabalho e o Líder do Governo na Câmara, Deputado Roberto Freire (PPS/PE) defenderam abertamente a prefixação dos aumentos de preços e juros. Vide as matérias: “FHC já não sorri. A inflação ameaça disparar. Só faltava Itamar Franco para ressuscitar a velha idéia do pacto” – *Revista IstoÉ*, 28/07/93, p. 42. “O ministro começa a balançar: Fernando Henrique já não é o salvador da pátria e se o Congresso não aprovar a medida provisória da política salarial corre o risco de ser arrastado pela maré montante da inflação”, *Revista Isto É*, 04/08/93, p. 28.

Bacha deitou sobre o papel alguns tópicos que, juntos, compunham um esqueleto de plano econômico. Três pontos chamaram mais a atenção da pequena platéia: ‘moeda estável’, anotava um deles. ‘Por que não permitir toda a revisão dos contratos, inclusive salários pelo dólar?’. Um dos trechos das notas de Bacha criava um neologismo: ‘ufirização’(...).

(...) Bacha disse que era preciso substituir o cruzeiro real por uma moeda forte, que conduzisse à estabilidade monetária. Mencionou então a possibilidade de vincular todos os contratos da economia ao dólar, uma referência estável.

Uma nova moeda, atrelada ao dólar, seria lançada pelo governo. Ela coexistiria com a moeda velha, na época, o cruzeiro real, até o dia em que fosse plenamente aceita pela população. Só então seria retirada definitivamente a velha moeda, podre.

Havia muita dúvida quanto à possibilidade de coexistência de duas moedas. Foi então que Bacha falou em ‘ufirizar’ a economia (...)

A expressão vinha de UFIR, sigla de Unidade Fiscal de Referência, um indexador criado pelo governo, com variação diária, para calcular os impostos. A proposta de Bacha era aproveitar a UFIR como indexador da própria moeda. O índice acompanharia a própria variação do dólar.

Em vez de lançar uma nova moeda, o governo lançaria um novo indexador, um valor de referência para concorrer com a velha moeda. As pessoas seriam estimuladas a adotar o novo indexador em suas relações financeiras. Contratos de compra e venda, de aluguel, tudo deveria variar conforme o índice. Quando o país estivesse habituado ao indexador, ele seria transformado na nova moeda, sepultando de vez o velho cruzeiro real. (Dimenstein & Souza, 1994: 97-99).

Estava aí lançada a idéia inicial que depois iria se materializar no Plano Real. O problema segundo o idealizador da proposta é que com a equipe que dispunham no momento, seria impossível implementar o Programa. Nos meses de agosto e setembro foi realizada uma série de alterações na equipe econômica – como descritas anteriormente – que formaram as condições ideais para que o Plano Real pudesse ser formulado e implementado.

Assim, a partir de setembro de 1993, começou a se trabalhar na formulação das fases seguintes do Plano de Estabilização. Neste mesmo mês, o Ministro da Fazenda anuncia que as fases seguintes do Plano seriam anunciadas em dezembro⁴⁸.

No mês de dezembro, por meio da Exposição de Motivos 395 de 07/12/1993, foram lançadas as fases dois e três do Programa de Estabilização. A segunda fase consistiu no lançamento de medidas para equilibrar o orçamento de 1994 que havia sido enviado ao Congresso em agosto de 1993. A proposta inicial para o orçamento federal de 1994 incluía um déficit estimado de US\$ 22,2 bilhões – 4,9% do PIB (US\$ 456 bilhões em 1994) – a ser financiado por meio de fontes inflacionárias. Na proposta de reforma do orçamento o governo tomou medidas, como corte geral nas transferências voluntárias de capital do governo federal

⁴⁸ “Estilo tucano. FHC anuncia, com a elegância de sempre, que a ‘paulada’ fica para mais tarde” (Revista Isto É, 15/09/93, p.28). Segundo a matéria, a equipe econômica preferiria adiar a implementação do plano econômico para 1994, mas devido às pressões da opinião pública, o Plano deve ser anunciado até dezembro de 1993.

para os estados e municípios; imposição de rígidos limites à criação de títulos do governo; criação de controles mais firmes para o uso de fundos do Tesouro, especialmente para gastos com pessoal e investimento; e corte geral nos gastos públicos, incluindo pessoal e benefícios sociais.

A estratégia adotada pelo governo, diante da difícil tarefa de convencer o Congresso a aprovar um Orçamento aproximadamente 43% inferior ao original, foi se aproveitar da perda de poder da Comissão de Orçamento em razão dos escândalos revelados pela CPI do Orçamento. Segundo o próprio Fernando Henrique Cardoso:

A minha tese – e nesse ponto ia contra a maioria – era que a situação política nos favorecia. Eu achava o contrário do que a equipe econômica achava. Dizia: ‘Vocês estão rigorosamente equivocados. A única possibilidade de pôr ordem no orçamento é aproveitar que o Congresso está em grande desordem’. A Comissão de Orçamento jamais concordaria em perder poder, se já não tivesse perdido. Eu dizia: ‘Vou lá e tiro o orçamento do jeito que vocês querem’. E tirei. Fui ao Congresso e à Comissão de Orçamento infinitas vezes. Briguei de maneira violenta com muitos deputados. Mas consegui, só na conversa, que o Congresso cortasse 50% do orçamento. Era senador, tinha essa vantagem. Podia falar de igual para igual com os parlamentares

(...) Sem escândalo não sairia. Minha visão era a seguinte: nenhum poder banca um plano como este. Ele é contra o poder. Ele mina o poder dos poderosos. Portanto, só pode passar numa situação caótica em que não haja força política organizada. (Cardoso, 1998: 71 - 72).

Mesmo com a realização desses cortes no orçamento, ainda permanecia um déficit superior a US\$ 16 bilhões. Para equilibrar o orçamento, duas outras medidas foram tomadas. A primeira foi o aumento de 5% nas alíquotas de alguns impostos federais, IR, COFINS, ITR e IOF (Medidas Provisórias 399 a 402), lançadas nos dias 30 e 31/12/93⁴⁹. A segunda foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que consistiu numa Emenda à Constituição⁵⁰, dando autoridade ao presidente para reter até 20% das receitas de todos os impostos federais. Além disso, implicou também a transferência ao governo federal de uma proporção da participação dos estados e municípios na arrecadação resultante de impostos específicos, como propriedade de terras (ITR), renda (IR), transações financeiras (IOF), contribuições sociais (PIS, PASEP, Cofins), produção (IPI) etc. Essas participações são definidas na Constituição.

⁴⁹ A legislação é a seguinte: MP 399, transformada na Lei 8847 (29/01/94); MP 400, transformada na Lei 8848 (29/01/94); MP 401, reeditada nas MP 419, 438, 462, 487, 513 e transformada na Lei 8849 (21/06/94); MP 402, transformada na Lei 8849(29/01/94).

⁵⁰ Na verdade, a Emenda Constitucional que criou o FSE foi a primeira emenda apresentada ao Congresso Revisor da Constituição de 1988. O Congresso Revisor foi instituído pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa a revisão da Constituição decorridos cinco anos desde sua promulgação. Ele foi instaurado em outubro de 1993 e previa a possibilidade de reforma da Constituição por meio de maioria simples. O esforço da Revisão fracassou, e a revisão da Constituição foi encerrada em abril de 1994, com apenas

A previsão era obter um ganho de receita da ordem de US\$ 16 bilhões com o FSE. O governo teve que negociar amplamente sua aprovação, pois envolvia recursos destinados aos estados, o que poderia contar com o veto dos governadores e das bancadas dos estados. O Congresso aprovou as medidas em votação no dia 08/02/94, com algumas mudanças marginais introduzidas pelos congressistas para reduzir o ônus dividido por estados e municípios, mas as características principais do FSE foram preservadas. Como está amplamente noticiada pela imprensa do período, uma das estratégias utilizadas por FHC, para os parlamentares aprovarem as medidas, foi a ameaça⁵¹ de pedir demissão do cargo, caso o Fundo não fosse aprovado⁵². Isso colocava sobre os líderes parlamentares a responsabilidade de tomar uma decisão que poderia inviabilizar a execução do Programa de Estabilização (Cf. Pio, 2001a), e, nas condições de hiperinflação em que o País se encontrava naquele momento, colocava em risco até a continuidade do governo Itamar Franco.

Com a segunda fase do Plano aprovada, o governo pôde partir para a terceira fase do Real, que era reforma monetária, sendo apresentada em fevereiro de 1994 (Cf. Exposição de motivos da criação da URV, nº 47, 27 de fevereiro de 1994), imediatamente após o Congresso ter aprovado o FSE⁵³. Esta fase pretendia eliminar o componente inercial da inflação, identificado no sistema de indexação dos contratos, por meio do qual toda a economia estava amarrada às taxas passadas de inflação. A desindexação viria pela adoção de um mesmo

cinco emendas constitucionais aprovadas, e apenas uma promulgada pelo Presidente, justamente a que criava o Fundo Social de Emergência. (C. Pio, 2001a: 165). Vide também o artigo de Melo (1996: 63-85).

⁵¹ A estratégia da ameaça será analisada no capítulo 6.

⁵² “Para obter a aprovação do Fundo, Fernando Henrique não mediria esforços. Em público, dizia que abandonaria o governo se o projeto fosse rejeitado. Nos bastidores, negociava confidencialmente com o PFL.” (Dimenstein & Souza, 1994: 126). Vide também “O sucesso do plano e a crise do Congresso Nacional”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 04 e 06/12/93; “O futuro do plano depende do Congresso”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 08/12/93; “Otimismo no Ministério da Fazenda com votação do Fundo”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 01/02/94; “A cartada de Cardoso no Congresso” (matéria de capa), *Jornal Gazeta Mercantil* 04/12/94; “Votação do fundo é adiada e presidente fala em rede nacional de rádio e tv”. Afirma a matéria que FHC fará pronunciamento de rádio e TV, dia 07/02, um dia antes da votação do FSE e coloca algumas palavras de FHC ameaçando deixar o cargo: “O Congresso hoje, ao não decidir mais uma vez, sequer no que diz respeito ao dar ou não urgência, mostra que ele está sem gás. Houve aí uma ferida que pode ser letal: a incapacidade de tomar posição num momento que o país precisa de decisão. Não se trata da posição do ministro. É mais grave. Acho que é uma crise institucional. O Congresso passou por uma CPI, está com as feridas abertas e não teve condições de tomar uma posição mais; não disse sim nem não. Como vai haver revisão constitucional? Aqueles que pensam, ao não dar quórum hoje, que em seguida vão fazer revisão constitucional, estão enganados. Não há condição, não há gás no Congresso para enfrentar as questões do país. Digo isto com muita tristeza como Senador” (p. 6). “Essa noite, lá com meu travesseiro, pensei que quem sabe fosse o caso de convocar a assembléia nacional revisora específica, porque o Brasil não pode esperar. Não podemos seguir de impasse em impasse” (idem), *Jornal Gazeta Mercantil*, 04/02/94; “Mais fácil a aprovação do Fundo Social”, *Jornal Gazeta Mercantil*, 08/02/94.

⁵³ Essa foi a apresentação oficial da reforma monetária, e essencialmente seguiu as idéias já tornadas públicas em 7 de dezembro de 1993 (cf. Exposição de motivos nº 395, que acompanhou o FSE). Antes de o Plano Real ser aprovado pelo Congresso, em 27 de maio (Lei 8.880), o Presidente Itamar Franco teve de enviar três MPs

índice — a *Unidade Real de Valor (URV)* por todos os atores econômicos, de modo a indexar todos os contratos vigentes a um mesmo indexador, a URV. O governo, por intermédio do Bacen, fixaria uma taxa diária de desconto para a conversão da moeda antiga para a URV, refletindo a taxa real de inflação (como uma desvalorização cambial)⁵⁴.

Quando esse processo fosse completado, isto é, quando toda a nova economia estivesse indexada pelo mesmo índice (a URV), o próprio índice se tornaria a nova moeda — uma URV valendo um real. A URV servia apenas como unidade contábil, já que ela nunca foi impressa, não serviu nem como reserva de valor, tampouco como meio de troca. Tal mudança de moeda aconteceu, então, em 1º de julho de 1994.

O Plano Real ainda pressupunha uma outra fase que seria uma série de reformas constitucionais destinadas a implementar uma série de reformas estruturais na economia brasileira. As reformas se estenderiam por uma enorme variedade de matérias constitucionais: previdência, administração pública, modernização econômica (privatização, desregulamentação do capital estrangeiro, quebra de monopólios das empresas estatais, lei de concessões para oferta privada de serviços públicos), reforma tributária, orçamento e o federalismo fiscal. Essa fase nunca foi inteiramente implementada devido, em parte, às intrincadas relações Executivo/Legislativo, mas também à natureza muito controversa das questões envolvidas. Como resultado, o governo optou pela reedição do FSE, e deixou as causas estruturais do desequilíbrio fiscal sem solução definitiva.

O sucesso do Plano foi imediato, tanto em termos econômicos como eleitorais. As taxas de inflação começaram a declinar consistentemente depois de julho, caindo de 5,5% (julho) para 1,55% (setembro), 2,55% (outubro), 2,47% (novembro) e 0,57% ao final de 1994. Superávits públicos foram verificados tanto em termos ajustados à inflação (operacional) quanto primário — respectivamente, 4% e 0,4% em 1994.

Assim, em poucos meses a população se viu livre do fenômeno inflacionário que tanto afetava suas vidas. Ao contrário dos outros planos, em que as decisões foram tomadas de surpresa, através do congelamento de preços ou do confisco de ativos, agora tudo havia transcorrido às claras, de uma maneira processual. Além disso, foi construída toda uma significação em torno da nova moeda, de modo que o “Real” foi apresentado como

contendo o programa de estabilização: a MP 434 (27 de fevereiro), a MP 457 (27 de março) e a MP 482 (28 de abril).

⁵⁴ Não se entrará aqui nas discussões específicas sobre as regras de conversão de salários e contratos, nem na forma de emissão de moeda adotada pelo Banco Central. Isto fugiria ao escopo deste trabalho. Para análises consistentes sobre estes pontos, vide Pio (2001) e Filgueiras (2000).

correspondendo à *realidade*, contrapondo-se à *fantasia* do fenômeno da inflação. Ele trazia a sociedade brasileira de volta à realidade, depois de muitos anos de desordem causada pela fantasia inflacionária (Ribeiro, 2000: 74).

Para manter a realidade nada melhor que levar ao poder o “cientista” que retirou o País da fantasia. Assim, as eleições presidenciais de 1994 foram facilmente vencidas por Fernando Henrique Cardoso. Nos próximos capítulos, ver-se-á então como se deu esta construção simbólica sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso, e de que modo ela teve um impacto sobre os resultados das eleições de 1994.

CAPÍTULO IV - A BIBLIOGRAFIA SOBRE O PLANO REAL:

UMA REVISÃO

A literatura que se dedicou a analisar o Plano Real e seus fatores de sucesso utilizou-se grandemente de instrumentais provenientes do neo-institucionalismo, bem como da análise de estilos e redes políticas. Tais perspectivas, como destaca uma revisão recente da literatura sobre políticas públicas, seguem os desenvolvimentos mais recentes da “*policy analysis*” (Frey, 2000). Além dessas duas perspectivas, encontra-se um terceiro grupo de autores que interpreta o Plano Real a partir dos condicionantes externos que teriam sido determinantes na implementação desta política estatal.

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

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

4.1 Abordagens centradas nos atores

Um dos trabalhos de maior fôlego dedicado à explicação do Plano Real foi o elaborado por Carlos Pio (2001) em sua tese de doutoramento. Desde o início do seu trabalho,

o autor deixa claro que está apresentando uma explicação “não convencional” para o sucesso da estabilização econômica no Brasil.

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

O conceito central usado pelo autor, para analisar o Plano Real, é o de “rede política”, que segundo Pio (2001a, 2001b), representa um conjunto de vínculos políticos, estabelecidos a partir de relações pessoais, profissionais e/ou partidárias, que ligavam os economistas heterodoxos da academia a indivíduos bem posicionados no sistema político, capazes de indicar seus nomes ao presidente da República ou a algum ministro da área econômica para ocupar postos relevantes na estrutura da burocracia econômica.

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

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

Pio procura qualificar sua tese, afirmando que entre os fatores fundamentais para o sucesso de qualquer política, deve-se destacar a **configuração estrutural do processo decisório** dentro do governo, que no caso “afetou decisivamente o grau de influência das idéias estudadas e o sucesso das políticas (medido pela capacidade de operar as transformações pretendidas)” (2001a: 5). O significado da idéia de configuração do processo

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

decisório remete aos níveis de **homogeneidade/heterogeneidade** e **centralização/descentralização** da equipe encarregada de formular a política econômica. Com relação ao primeiro fator, o autor salienta que, no caso do Real, todos aqueles envolvidos na formulação do Plano eram parte de uma “equipe extremamente homogênea”, comprometida com o planejamento do programa de estabilização:

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

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

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

Percebe-se, então, segundo a análise realizada por Pio, que as idéias dos *decision-makers* são um importante fator explicativo para o conteúdo das políticas econômicas, e que as idéias “serão tão mais importantes quanto maior a autonomia do Estado, ou seja, quanto maior a liberdade de ação dos decisores públicos para elaborar análises e programas de ação

² Destaca Pio (2001) que o grupo de economistas da PUC recebeu o total apoio e confiança de FHC, pelos seguintes fatores: “primeiro, porque eles já haviam trabalhado juntos no Cruzado – Cardoso, como um senador da corrente não-desenvolvimentista do PMDB, fora um aliado natural de Lara Resende e Arida –; segundo, porque esses economistas já tinham entrado no PSDB, o partido de Cardoso, antes que ele se tornasse ministro; terceiro, como o próprio Cardoso, o grupo central da PUC-RJ era composto por distintos acadêmicos, e isso certamente serviu para reforçar a confiança de Cardoso na equipe e vice-versa. Como um dos membros deste grupo explicitamente disse ao autor: ‘Não era simplesmente uma equipe de economistas do mesmo partido político do ministro. Era um grupo com laços pessoais com o próprio ministro [...] baseados na confiança mútua e na lealdade pessoal.’” (Pio, 2001b: 42).

(*policies*), independentemente dos interesses dos grupos sociais, políticos e econômicos” (Pio, 2001b: 47). Além disso, através do conceito de “rede política” o autor pôde perceber a forma como se desenvolvem os vínculos entre elites tecnocráticas e elites políticas, que vai ter conseqüências fundamentais, segundo Pio, na configuração do processo decisório e do conteúdo das políticas estatais³.

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

Destacou-se, acima, que a análise de Loureiro só poderia ser colocada entre as análises centradas nos atores com algumas ressalvas. A principal delas é que, na análise dos fatores de sucesso do Plano Real, a autora recorre a uma explicação tipicamente institucionalista, ou

³ Alguns análises dão um peso decisivo a determinados protagonistas (Presidente ou Ministro da Fazenda) como elemento explicativo para o sucesso do Plano Real. Vide, por exemplo, Kinzo & Silva (1999: 243-262) e Domínguez (1997). Novelli (2002: 5) apropriadamente denomina tais perspectivas de “voluntaristas”.

seja, segundo Loureiro, um dos fatores de sucesso do Plano teria sido sua adequação à configuração institucional da sociedade brasileira derivada do processo de democratização. Decidiu-se colocar a autora nesta primeira perspectiva, pois apesar de recorrer a estes argumentos na explicação do sucesso do Plano, sua análise centra-se basicamente na categoria do ator “economista do governo”. Assim, os elementos institucionais aparecem mais para caracterizar o contexto em que se desenvolve a ação dos “atores”, os constrangimentos e oportunidades, do que como um elemento autônomo da análise. Dessa forma, entende-se que é mais útil caracterizar a abordagem de Loureiro como centrada nos atores, porém considerando o impacto das instituições no resultado das políticas estatais.

Veja-se, agora, como abordagens mais fortemente institucionalistas analisam o Plano Real.

4.2 Abordagens centradas nas instituições

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

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

Palermo (1999) caracteriza a morfologia institucional brasileira a partir dos seguintes elementos: a) dispersão do poder político, devido à heterogeneidade da sociedade brasileira e à força das unidades federativas; b) o vigor e diversidade dos interesses sociais, ou seja, a

existência, de uma forte base associativa na sociedade, com uma série de grupos e interesses, buscando estar presente no espaço público; c) fluidez do sistema de partidos e das próprias identidades partidárias, que podem ser visualizadas através de indicadores, como a fragmentação dos partidos políticos, onde o Brasil possui um dos maiores índices do mundo. Além disso, “seus componentes, clientelas e bases sócio-eleitorais carecem de uma identidade partidária nacional”; d) a heterogeneidade da agenda pública, que devido aos vários atores e interesses presentes na cena política, se expressa nas dificuldades de emergência de um paradigma dominante de políticas públicas.

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

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

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

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

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

Um segundo trabalho na linha institucionalista foi realizado por Couto & Abrúcio (1999), que buscam analisar as características da ação política governamental em diferentes arenas institucionais, durante o processo de implementação do Plano Real e das reformas constitucionais realizadas durante os governos de FHC. O estudo se deteve em três arenas: o Executivo federal, o Legislativo e a arena federativa.

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

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

O fator força da coalizão, segundo os autores, é que fez a diferença para o sucesso da delegação de poderes ao presidente. No concernente a isso, dizem eles: “a montagem mais

bem sucedida de coalizão governamental – ou a única que de fato deu certo na redemocratização – ocorreu na era do Real, especialmente a partir do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, conferindo maior autonomia ao poder Executivo” (idem: 19).

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

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

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

No que se refere à arena federativa, devido a uma série de fatores (novos governadores ligados ao governo federal e ao Real, estabilização econômica desnudou as contas públicas e a crise dos bancos estaduais, os gastos crescentes dos governos), a partir da passagem de FHC pelo Ministério da Fazenda, os estados tiveram que negociar com a União. Assim,

⁴ Este fator é destacado, sobretudo, no trabalho de Loureiro & Abrúcio (1999).

aproveitando-se desta situação, o governo federal partiu para implementar uma agenda de reformas (ajuste fiscal) no plano intergovernamental, “bem como para efetuar mudanças na relação entre Estado e o mercado também no âmbito subnacional” (idem: 32).

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

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

4.3 Abordagens centradas nos fatores externos

Chama-se de explicações centradas nos “fatores externos” aquele tipo de análise que interpreta os fenômenos de mudanças econômicas na América Latina, como os planos de estabilização e as reformas estruturais, a partir de alguma versão da “teoria da dependência”, onde tudo parece ser derivado de entidades como o “FMI”, o “Banco Mundial” ou o “Consenso de Washington”. O sucesso das políticas não é explicado por elas mesmas, e sim derivado da hegemonia que as idéias emanadas dessas instituições possuem em todo o mundo. Neste texto, analisar-se-á o trabalho de José Luis Fiori, por ser o autor que mais diretamente utiliza o referencial da ciência política na explicação do Plano Real.

Em seu famoso artigo *Os moedeiros falsos*, Fiori afirma que apesar de sua originalidade operacional, o Plano Real integraria a família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington. O autor não propõe explicações diretas para o sucesso

da estratégia estabilizadora do Plano, mas busca nas estratégias derivadas dos organismos internacionais, em sua tentativa de ver suas políticas implementadas, explicações para os possíveis caminhos adotados no processo de implementação do Real. Assim, nos anos 90, “as novas avaliações pessimistas, tanto do FMI como do BIRD, puseram em destaque a importância decisiva do ‘fator poder político’ no sucesso ou fracasso de seu programa econômico”. Nesta valorização da política pelos organismos internacionais, surgiram propostas e condições que facilitariam a obtenção de credibilidade para o Plano. Entre as condições, a principal seria “a formação prévia de uma coalizão de poder suficientemente forte para aproveitar as condições favoráveis e assumir, por um longo período de tempo, o controle de governos sustentados por sólidas maiorias parlamentares” (Fiori, 1997: 13). Parece implícita na argumentação de Fiori, que a “receita” propalada por Washington explicaria, em grande parte, as estratégias de ação das elites estatais.

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

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

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

4.4 Análise das interpretações e uma proposta alternativa

As três interpretações anteriormente apresentadas constituem um importante marco analítico para se estudarem as estratégias de estabilização econômica a partir de um referencial da ciência política (análise política da política econômica). Cada uma delas se concentra em elementos centrais na explicação de qualquer política estatal. Entende-se que é

impossível explicar o Plano Real sem recorrer aos três níveis explicativos, ou seja, sem analisar (a) a conformação em termos das idéias econômicas dominantes e seu impacto nas políticas estatais; (b) a estruturação do processo decisório e os graus de autonomia e homogeneidade dos atores envolvidos na formulação e execução das políticas, e (c) a forma como se dá a articulação entre política econômica e instituições políticas. Porém, ao mesmo tempo em que se reconhece a importância destas análises, crê-se que elas não explicam a totalidade dos fenômenos políticos envolvidos na implementação de um plano de estabilização. Faz-se referência aqui à necessidade de incluir na análise das políticas estatais, *o problema de legitimidade*, ou seja, a maneira como se obtém a adesão das várias elites e dos cidadãos em geral ao conjunto de políticas implementadas.

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

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

Para se analisar esta questão é necessário entrar no campo dos *discursos e formas simbólicas da política*. Seguindo as indicações de autores trabalhados no primeiro capítulo, e principalmente o referencial proposto por Thompsom (1995), entende-se que as construções simbólicas são fundamentais na estruturação das práticas sociais, principalmente na internalização de regras.

Será este tipo de análise que se passará a desenvolver a partir do próximo capítulo. Como já se destacou anteriormente, o interesse aqui recairá, sobretudo, num tipo particular de construção simbólica: a ideologia.

CAPÍTULO V – DA “DOENÇA NACIONAL” À “SALVAÇÃO NACIONAL”: ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DISCURSIVA SOBRE A INFLAÇÃO

Partindo-se das idéias trabalhadas nos capítulos anteriores se tentará, neste capítulo, responder às seguintes perguntas: *Qual a representação elaborada sobre a inflação e suas causas, durante o processo de formulação e implementação do Plano Real? Existe alguma relação entre a representação elaborada sobre a inflação no processo de formulação e implementação do Plano Real e os arquétipos do autoritarismo desmobilizador e do insulamento burocrático (TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA)?*

Fazendo uma sinopse geral do capítulo, tentar-se-á demonstrar que na representação que foi feita sobre a inflação, esta era associada a uma **doença** que corroía a sociedade brasileira e que as causas da doença eram derivadas de dois fatores: as desordens fiscal e monetária. Para tais fatores também eram identificadas algumas causas: em primeiro lugar, as desordens fiscal e monetária seriam resultado do “populismo econômico” das elites brasileiras, que ao privilegiarem o crescimento econômico e a distribuição de renda sem se preocuparem com as restrições financeiras, acabaram gerando déficits fiscais e, conseqüentemente, inflação. Também se encontra em algumas formulações, que as atitudes populistas teriam um modelo de política econômica que lhes daria respaldo. Esse modelo seria representado pelas formulações dos economistas “heterodoxos” ou “alternativos”, os quais, por estarem muito mais próximos do “esoterismo” do que da “ciência”, não seriam competentes para uma boa gestão da política econômica. Em segundo lugar, tais desordens seriam resultado da inadequação das instituições políticas brasileiras para uma boa gestão da política econômica. Como se verá

posteriormente, as instituições criadas com o processo de democratização são apontadas como um dos principais fatores geradores de desordens. O que se pode extrair do material analisado é que o Brasil estaria ainda preso a uma cultura política marcada pelo primitivismo democrático, cujos fenômenos típicos seriam o clientelismo e o corporativismo, os quais tornariam as instituições democráticas “inadequadas” para uma gestão da economia condizente com os requisitos do equilíbrio fiscal e monetário.

O capítulo está organizado em três seções: na primeira (5.1), aborda-se o problema da inflação no Brasil a partir de uma perspectiva histórica, buscando-se destacar como o fenômeno inflacionário passou de uma condição secundária a elemento materializador da crise brasileira. Na segunda seção (5.2), analisa-se a representação simbólica¹ que se fez da inflação durante o processo de formulação e implementação do Plano Real e sobre os fatores geradores da “desordem inflacionária”. Por último (5.3), tenta-se sistematizar a análise feita nas duas seções anteriores e responder às questões acima colocadas.

Foram privilegiados na análise, dois espaços de construção do discurso sobre a inflação: (a) as *Exposições de Motivos* que acompanharam a legislação que deu origem ao Plano Real em suas diferentes fases. O uso de tal material justifica-se pelo fato de que é aí onde se encontram as principais tentativas de se racionalizarem e legitimarem² as decisões tomadas perante os poderes Legislativo e Judiciário, a imprensa, as demais elites e a

¹ O conceito de *representação simbólica* aqui utilizado é uma adaptação do conceito de *Cenário de Representação da Política (CRP)*, desenvolvido por Venício Lima (1994; 1995). O CRP é um esforço de elaboração teórica para compreender o papel da mídia em sua relação com a política, e foi desenvolvido dentro de um esforço coletivo dos membros do NEMP (Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política do CEAM – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UNB). A origem de tal conceito tem suas raízes na concepção gramsciana de hegemonia, retrabalhada por Raymond Williams (Lima, 1994). Deve ser entendido como um cenário de representação específico da política e, portanto, como parte do hegemônico, que poderia ser decomposto em vários cenários (p. ex., a representação da questão de gênero, racial, religiosa, econômica, etc.) construídos pelos sujeitos sociais. *Trata-se de estudar a construção pública das significações relativas à política*. As representações não se referem somente à realidade existente, “mas também à constituição da realidade, da mesma forma que a hegemonia é construção realidade: sistema constituído e constituidor de significados e valores. Assim, o cenário de representação da política, como parte da hegemonia, é predominantemente simbólico e menos duradouro do que a hegemonia como um todo” (Almeida, 2001: 37, grifos nossos).

² Os conceitos de racionalização e legitimação serão centrais nesta análise das ideologias. Serão usadas como referência as formulações de Thompson (1995). Para este autor, a representação das relações de dominação como legítimas “pode ser vista como uma exigência de legitimação que está baseada em certos fundamentos, expressa em certas fórmulas simbólicas e que pode, em circunstâncias dadas, ser mais ou menos efetiva” (1995: 82). A racionalização seria uma das estratégias de legitimação. Através da racionalização, o “produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições sociais, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio” (idem: 82-83).

sociedade em geral. Assim, tais materiais são peça fundamental na identificação da direção ideológica subjacente ao Plano Real; (b) Uma segunda fonte de dados foram as publicações dos *policy makers* do Plano Real³, como *artigos na imprensa, entrevistas e livros*. O uso de tais materiais também se justifica pelo fato de que são importantes espaços de legitimação e racionalização das decisões estatais. Além disso, tais materiais permitem uma maior explicitação das idéias políticas presentes no conjunto das elites que fizeram parte do processo de formulação e implementação do Plano, pois se destinavam a um público mais amplo e, além disso, como se sabe, as Exposições de Motivos, por se tratarem de documentos formais, têm que seguir determinadas regras e padrões, o que não acontece com artigos para jornais, entrevistas ou mesmo livros. Convém destacar que na análise dessa segunda fonte de dados serão acrescentados materiais que extrapolam o período compreendido pela presente pesquisa (maio de 1993/outubro de 1994), pois algumas publicações realizadas fora deste período foram de extrema valia para nossa interpretação da ideologia que legitimou e racionalizou o Plano Real. Particularmente importante, foram os escritos de Gustavo Franco, economista que teve um destacado papel na construção do projeto de estabilização econômica e que, além disso, foi entre os executores do Plano, aquele que mais escreveu sobre ele, desde artigos em jornais e revistas especializadas, até livros. Os seus livros “*O Plano Real e outros ensaios*”, publicado em 1995, e “*O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*”, publicado em 1999, foram cruciais para a realização da análise. A importância desse material, para este estudo, é que através dele foi possível compreender algumas das idéias políticas centrais que guiaram o projeto do Plano Real, particularmente seu caráter tecnocrático.

5.1 A inflação no Brasil: de problema residual ao centro da crise

Desde o final dos anos de 1950, com o início do esgotamento do “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”⁴, os problemas relacionados ao controle da inflação passaram a

³ Está-se entendendo por *policy makers* do Plano Real o conjunto de atores formados por técnicos (economistas de carreira no serviço público ou recrutados para fins de implementação do Plano) e técnicos-políticos (para os fins deste trabalho, estão sendo considerados técnicos políticos os três ministros da Fazenda que participaram do processo de formulação e implementação do Plano Real) que participaram diretamente do processo de formulação e implementação do Plano.

⁴ Bielschowsky identifica três momentos na evolução da ideologia desenvolvimentista: de 1930 a 1944, a origem do desenvolvimentismo; de 1945 a 1955, o período de amadurecimento da ideologia; de 1956 a 1964,

assumir um papel cada vez mais relevante nas preocupações governamentais, em substituição à estratégia desenvolvimentista predominante até então.

A aceleração do processo inflacionário combinado com a deterioração das contas externas transformou-se, então, no principal problema colocado não somente para os *policy makers*, como também para as mais influentes vozes no debate técnico-econômico (Sola, 1998)⁵. A questão já não era tanto como incrementar o crescimento econômico e a industrialização, mas de que modo assegurar o controle da inflação e o controle das contas externas. Segundo um analista do período, “o fenômeno da inflação deixou de ser considerado como um mero subproduto (ainda que não desejável) da industrialização brasileira, autonomizando-se como problema teórico e prático e assumindo prioridade nos debates dos círculos dominantes” (Silva, 2000b: 77)⁶.

A problemática da inflação acabou por adquirir tamanho grau de importância na sociedade brasileira, que uma das principais justificações ideológicas para a ditadura militar implantada em 1964 era a necessidade de debelá-la, o que somente seria possível via autoritarismo.

No contexto da crise dos anos 60, alguns dos grandes ideólogos do novo regime autoritário (particularmente Roberto Campos e Eugênio Gudin) viam a crise econômica materializada no binômio “inflação com estagnação econômica” como um fenômeno derivado essencialmente de três fatores: (a) a má gestão da política econômica, oriunda da utilização de terapias “estruturalistas” para o fim da inflação, as quais seriam completamente incompatíveis com a manutenção do desenvolvimento econômico com estabilidade. Segundo Campos e Gudin, “À Cepal faltaria a mesma qualidade que faltava aos governantes populistas: a coragem para enfrentar as medidas impopulares, mas

o auge e a crise do desenvolvimentismo. Os conceitos de desenvolvimentismo e ideologia desenvolvimentista foram trabalhados no capítulo terceiro.

⁵ Data deste período o início do debate entre “monetaristas” e “estruturalistas” sobre o fenômeno inflacionário. Para os monetaristas, as causas da inflação eram essencialmente de ordem monetária, resumindo-se em última análise, ao crescimento da oferta monetária em proporção superior ao crescimento da produção real. Desse modo, a terapia preconizada pelos “monetaristas” centrava-se na idéia de um comportamento rigoroso das autoridades monetárias em relação ao déficit público, à oferta de crédito, à expansão do meio circulante, além da política de compressão de salários. Os “estruturalistas”, por sua vez, sustentavam que tais medidas representavam apenas expedientes superficiais no combate às reais causas da inflação. Para esta corrente de economistas, em geral, ligados à escola da CEPAL, a inflação seria, para além de um fenômeno puramente monetário, um fenômeno decorrente de desajustamentos estruturais inerentes ao desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Assim, a única terapia antiinflacionária capaz de combater as causas da inflação seria a realização de um conjunto de “reformas estruturais”, destacando-se a reforma agrária, a reforma fiscal progressiva, a reforma administrativa e a reforma bancária.

inevitáveis” (Silva, 1998: 201); (b) Um segundo fator seria a existência de uma série de atitudes por parte das elites políticas, que eram consideradas irracionais pelos ideólogos do autoritarismo. Seriam exemplos de irracionalidade, o “populismo”, o “nacionalismo” e o “comunismo”, que resultariam, seja por “ ‘ingenuidade’, ‘burrice’ ou ‘ato deliberado’, no agravamento da crise, refletido na escalada inflacionária e na estagnação econômica” (idem: 207); (c) Por último, a crise era vista como derivada da existência de um marco institucional inadequado para uma boa gestão da política econômica e para a profusão de atitudes políticas racionais. De uma maneira geral, os ideólogos do autoritarismo afirmavam que países como o Brasil eram caracterizados por uma cultura “senão de todo incompatível com, ao menos inibidora do desenvolvimento econômico” (idem: 208). Países com essas características encontrar-se-iam sempre vulneráveis às crises, sempre às voltas com a inflação e a estagnação, **“caso insistissem na organização de sua vida político-institucional com base no regime democrático”** (idem, grifo no original). Assim, a democracia seria uma das causas da crise brasileira, como “o elemento nodal da dialética entre as características culturais, as atitudes políticas ‘irracionais’ dos atores sócio-políticos e a má gestão da política econômica (...)” (idem: 211).

Foi com este diagnóstico da crise brasileira dos anos de 1960, que foram feitas as principais racionalizações que legitimaram a ditadura militar implantada em 1964, esta, tendo sido apresentada como uma solução para a crise vivenciada pela sociedade brasileira.

As mudanças institucionais realizadas durante os primeiros anos da ditadura militar visavam, entre outras coisas, garantir as condições para que uma “boa” gestão da política econômica pudesse ser adotada sem a presença de atores portadores de atitudes políticas “irracionais”. O arcabouço institucional do novo regime foi se delineando a partir dos diversos Atos Institucionais e Planos Econômicos elaborados durante o governo de Castelo Branco, tendo sua síntese na Constituição de 1967. Nesta, se consolidaram as seguintes tendências: a) concentração de praticamente todos os poderes do Estado nas mãos do poder Executivo e, dentro do poder Executivo, foi garantida a hipertrofia da tecnocracia localizada nos Ministérios da área econômica (Secretaria de Planejamento e Ministério da Fazenda); b) enfraquecimento dos parlamentos e da representação política; c) ampliação dos mecanismos de controle e desmobilização dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil (Silva, 1998: 296).

⁶ Sobre a autonomização do problema inflacionário a partir do final da década de 1950 e os vários planos de estabilização elaborados no período vide Sola (1998) e Silva (2000b).

Amparadas neste conjunto de reformas institucionais e num Plano Econômico, o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), elaborado principalmente por Roberto Campos, titular da pasta do Planejamento no governo Castelo Branco, as metas de estabilidade econômica com desenvolvimento passaram a se constituir num dos núcleos da ação governamental⁷.

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

Somente no final dos anos de 1970, quando a economia começou a dar sinais claros de estagnação⁸ é que novamente voltou-se a discutir o problema da estabilidade monetária e a necessidade de mudanças na política econômica brasileira (Carneiro & Modiano, 1990). No início do governo do General Figueiredo, em 1979, o ajustamento externo e os desequilíbrios macroeconômicos internos eram apresentados como os dois grandes desafios de seu governo no campo econômico. É sintomático que pela primeira vez a expressão “economia de guerra” tenha sido utilizada na retórica oficial, para denotar a situação-limite da economia e os sacrifícios que seriam exigidos da população para superá-los (Moura, 1990). Porém, tal tentativa de ajustamento durou apenas seis meses, terminando em agosto de 1979, quando o “ressecionista” Mário Henrique Simonsen foi substituído pelo “desenvolvimentista” Delfim Netto na Secretaria de Planejamento. O resultado da mudança na condução da política econômica foi uma opção por políticas expansionistas que acabaram resultando num vigoroso crescimento da economia em 1980. Em contrapartida, observou-se uma acentuada deterioração na área externa, com um déficit recorde de US\$ 11,734 milhões em contas correntes e, na área interna, a aceleração da inflação, de 77,2% em 1979 para 110,3% em 1980 (Moura, 1990).

⁷ Como se sabe, o outro grande front de atuação dos governos militares foi guiado pela ideologia da segurança nacional. Sobre a política econômica do governo Castello Branco, vide Lara Resende (1990: 213-232).

⁸ Verifica-se em 1977 uma taxa de crescimento de 3,9% contra 12,5% em 1976 (Moura, 1990: 41).

Assim, diante do crescimento das taxas de inflação, e do descontrole observado nos vários indicadores econômicos brasileiros, *a estabilidade monetária e o controle das contas externas passaram novamente a ser priorizados a partir do segundo ano do governo Figueiredo*, observando-se “a mais profunda, prolongada e abrangente queda no nível de atividade econômica dos últimos sessenta anos” (Moura, 1990: 47). Apesar de conseguir uma certa recuperação nos indicadores econômicos brasileiros, o General Figueiredo terminou o seu mandato com uma inflação crescente, que beirava ao descontrole.

A Nova República teve início, então, num contexto de aceleração dos índices de inflação, a qual, porém, não era vista como um problema autônomo, tanto pela sociedade como pelas elites políticas. Exigia-se que as políticas antiinflacionárias da Nova República estivessem associadas a um processo de distribuição de renda que permitisse o pagamento da “dívida social” herdada dos governos militares (Sola, 1986; Modiano, 1990). Além disso, a opção desenvolvimentista ainda estava presente num conjunto considerável das elites políticas que davam sustentação ao governo Sarney (Sallum Jr, 1996). Assim, todos os experimentos de controle inflacionário elaborados ao longo da Nova República acabaram esbarrando em uma série de obstáculos que inviabilizavam uma solução duradoura ao fenômeno inflacionário. O resultado foi que “em dezembro de 1989, último ano do governo Sarney, a taxa de inflação diária atingiu 1,30%, indicando que o nível geral de preços dobrava a cada 54 dias. No último mês da Nova República, a inflação diária chegou a 2,0%, o que significava dobrar os preços a cada 35 dias” (Moura, 1990: 55).

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

De 1992 a 1994 a **inflação descontrolada**, juntamente com as **denúncias de corrupção** contra vários políticos, foi o **elemento materializador da crise brasileira**. O resultado disso era que a crônica instabilidade brasileira se via agravada pela sensação de impunidade e de ingovernabilidade (Soares, 1997). Diante de tal quadro, começou a se formular o primeiro grande experimento de estabilização econômica depois do regime militar: o Plano Real. Ver-se-á que no contexto de uma autonomização da inflação como elemento consubstanciador da crise brasileira, as elites formuladoras do Plano desenvolveram uma estratégia argumentativa de racionalização e legitimação de suas ações com base num diagnóstico da inflação fundado na metáfora médica da “doença inflacionária” como o principal mal que estava atingindo a convalescente sociedade brasileira no momento. Tal diagnóstico, como se verá, teve uma influência decisiva na racionalização e legitimação da terapia de combate ao “mal inflacionário”.

5.2 A grande “doença nacional”: a representação da inflação no discurso sobre o Plano Real

Como se viu na introdução deste capítulo, desde o final dos anos 80 a **inflação parecia ser o elemento materializador da crise brasileira**. O discurso da crise, na teoria política, quase sempre teve a função de servir como forma de racionalização ou legitimação de projetos políticos autoritários ou reacionários. Veja-se, por exemplo, Hobbes e a hipótese do Estado de Natureza como uma situação de uma crise catastrófica, uma “guerra de todos contra todos”, que veio servir para a sua racionalização do Leviatã que deveria concentrar toda a soberania.

Marilena Chauí afirma que o discurso ideológico sobre a crise parte de uma idéia de sociedade como composta por uma série de subsistemas ou de subunidades, cada um deles tendo a sua racionalidade própria e, portanto, sua própria objetividade, sua própria transparência, suas próprias leis. O funcionamento da sociedade se daria pela articulação harmoniosa desses vários subsistemas ou subunidades.

No momento em que essas racionalidades parciais não se articulam harmoniosamente umas com as outras, e o todo começa a se mostrar problemático, a ideologia possui uma representação “graças à qual aparentemente admitirá o problema e, simultaneamente, poderá dissimulá-lo: a idéia de *crise*” (Chauí, 1993: 36, grifo no original).

Ainda segundo Chauí, na crise a continuidade e a harmonia das racionalidades parciais parecem romper-se. Cada parte aparece como independente das outras e do todo, e a verdade do todo emerge como uma mescla indecisa entre a racionalidade geral dos fenômenos sociais e uma irracionalidade dos subsistemas no seu conjunto.

A crise é imaginada, então, como um movimento da irracionalidade que invade a racionalidade, gera desordem e caos e precisa ser conjurada para que a racionalidade anterior, ou outra nova, seja restaurada. A noção de crise permite representar a sociedade como invadida por contradições e, simultaneamente, tomá-las como um acidente, um desarranjo, pois a harmonia é pressuposta como sendo de direito, reduzindo a crise a uma desordem factual, provocada por enganos, voluntários ou involuntários, dos agentes sociais, ou por mal funcionamento de certas partes do todo. A crise serve assim para opor uma ordem ideal a uma desordem real, na qual a norma ou a lei são contrariadas pelo acontecimento, levando a dizer que a ‘conjuntura’ põe em risco a ‘estrutura’ ou, então, que a estrutura é inadequada para absorver a novidade. O acontecimento (portanto, a historicidade) é encarado como um engano, um acidente, ou algo inadequado. Tal representação permite, assim, imaginar o acontecimento histórico como um desvio. (Chauí, 1993: 36-37).

Deste modo, a noção ideológica de crise tem uma função fundamental: nomear os conflitos no interior da sociedade para melhor escondê-los. Assim noções como conflito, divisão e contradição podem até ser nomeadas, mas o são com um nome bastante preciso: “na crise, a contradição se chama *perigo*. Não é por acaso que a noção de crise é privilegiada pelos discursos autoritários, reacionários, contra-revolucionários(...)”(Chauí, 1993: 37)”.

O discurso da crise tem uma *eficácia prática*, pois é capaz de mobilizar os agentes sociais, acenando-lhes com os riscos de desagregação social e oferecendo a oportunidade de restaurar uma ordem sem crise, graças à ação de algum salvador.

O tema da crise serve, assim, para reforçar a submissão a um poder miraculoso que se encarna nas pessoas salvadoras e, por essa encarnação, devolve aquilo que parecia perdido: a identidade da sociedade consigo mesma. A crise, é portanto, usada para fazer com que surja diante dos agentes sociais e políticos o sentimento de um perigo que ameaça *igualmente* a todos, que dê a eles o sentimento de uma *comunidade de interesses* e de

destino, levando-os a aceitar a bandeira da salvação de uma sociedade supostamente homogênea, racional, cientificamente transparente (Chauí, 1993: 39, grifos no original).

Através dessas considerações sobre o discurso ideológico da crise não se quer afirmar que as crises “não existam” ou não tenham uma materialidade própria. Conforme se viu no capítulo anterior, a sociedade brasileira vive uma crise que se manifesta tanto na esfera econômica quanto política. Cabe às várias ciências sociais identificarem as manifestações, causas e possíveis conseqüências deste fenômeno. O discurso ideológico da crise pode ter aspectos “verdadeiros”, “objetivos” e ser fundado empiricamente em determinados processos (Silva, 2000a). Isso não impede que as mesmas idéias manifestem sua natureza ideológica, quando se trata de sua dimensão propositiva. Quanto a isso, cabe, novamente inserir a observação de Zizek de que uma ideologia não é necessariamente falsa. Ela pode ser verdadeira e precisa, “pois o que realmente importa não é o conteúdo afirmado como tal, mas o modo como este conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação” (Zizek, 1996: 13), de modo que se está dentro do espaço ideológico na medida em que o conteúdo é funcional com relação a alguma relação de dominação social (*idem*).

Veja-se, agora, de que maneira a representação simbólica que foi feita sobre a inflação no Brasil se identifica com a noção ideológica de crise. Já se viu anteriormente que a inflação a partir dos anos 80 foi o elemento consubstanciador da crise brasileira. Agora, se vai visualizar “por dentro” do discurso, como se produz a noção ideológica de crise na representação feita sobre a inflação durante o processo de formulação e implementação do Real.

A legislação do Plano Real e a representação da inflação

Como já se destacou anteriormente, uma das fontes de análise serão as Exposições de Motivos que seguiram a legislação que deu origem ao Plano Real. Nesse sentido, quatro documentos são de fundamental importância: o Plano de Ação Imediata, de 14/06/1993, a

Exposição de Motivos n. 395 de 07/12/1993, a Exposição de Motivos n. 47 de 27/02/1994 e a Exposição de Motivos n. 205 de 30/06/1994⁹. Tais documentos representam os dois grandes conjuntos de medidas adotadas no Plano Real: *as reformas fiscal e monetária*. Com relação à análise desses documentos, privilegiar-se-á tão-somente a representação que se fez da inflação e de suas causas. Não se entrará no conteúdo específico da política econômica, o que fugiria ao escopo do presente trabalho. Tem-se a intenção, como já se destacou várias vezes, de analisar a existência ou não de “arquétipos político-ideológicos” brasileiros no material analisado. Tal ressalva vale também para a análise que será feita do material produzido pelos *policy makers* do Plano Real.

Como destacado no capítulo anterior, as origens do Plano Real se encontram no documento intitulado *Programa de Ação Imediata (PAI)*¹⁰, anunciado em 14/06/1993, e visava, sobretudo, promover um reordenamento nas finanças do Estado. O documento inicia afirmando que, apesar da crise econômica vivenciada pelo Brasil, com índices de inflação superiores a 1000% ao ano, a economia brasileira continua vigorosa “como demonstram o crescimento das exportações, o aumento da produtividade da indústria, a expansão da fronteira agrícola e a retomada do crescimento do PIB nos últimos meses”.

Demonstrada a vitalidade da economia mesmo diante da crise econômica, utiliza-se da metáfora médica para representar a inflação¹¹. Tal metáfora, como se verá, será uma constante na representação simbólica da inflação. Segundo consta no documento, “a economia brasileira está sadia mas o governo está *enfermo*”¹² (PAI, In: Gazeta Mercantil, 12 a 14/06/1993: 8, grifo nosso). O tipo de enfermidade governamental já teria sido diagnosticado: seria a inflação. Assim, “O diagnóstico fundamental sobre a causa

⁹ Serão abordadas, sobretudo, as três primeiras Exposições de Motivos, pois a EM 205 acaba sendo uma síntese das anteriores, repetindo os mesmos argumentos. Quando necessário, far-se-ão citações dessa EM em notas de rodapé.

¹⁰ Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata*. Brasília, 12 de junho de 1993. Publicado em Gazeta Mercantil, 12 a 14/06/1993, pág. 8.

¹¹ O uso de metáforas, como destaca Thompsom (1995: 85) é uma das mais utilizadas estratégias ideológicas. Segundo o autor: “A metáfora implica a aplicação de um termo ou frase a um objeto ou ação à qual ele, literalmente não pode ser aplicado. Expressões metafóricas levantam uma tensão dentro de uma sentença, através da combinação de termos extraídos de campos semânticos diferentes, tensão essa que, se bem sucedida, gera um sentido novo e duradouro. A metáfora pode dissimular relações sociais através de sua representação, ou da representação de indivíduos e grupos nelas implicados, como possuidoras de características que elas, literalmente, não possuem, acentuando, com isso, certas características às custas de outras e impondo sobre elas um sentido positivo ou negativo”.

fundamental da *doença inflacionária* já foi feito. É a desordem *financeira e administrativa* do setor público, com seus múltiplos *sintomas*” (idem, grifos nossos).

São então apresentados os seguintes *sintomas* da *enfermidade inflacionária*:

- Penúria de recursos para o custeio dos serviços básicos e para os investimentos do governo que são indispensáveis para o desenvolvimento do País;
- Vazamento dos recursos da República pelos ralos do desperdício, da ineficiência, da corrupção, da sonegação e da inadimplência;
- Endividamento descontrolado dos Estados, Municípios e bancos estaduais;
- Exacerbação dos conflitos distributivos em todos os níveis (idem).

Diante desses sintomas, a prescrição essencial do tratamento da “doença inflacionária” parece ser bastante simples e conhecida: “o governo precisa arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem” (idem). Porém, debelar de vez essa doença, envolveria muito mais do que medidas econômicas paliativas. Constituiriam-se numa verdadeira “tarefa de *salvação nacional* e um desafio político” (idem).

Tal desafio político estaria resumido nos impedimentos que a doença inflacionária coloca para a superação da crise político-institucional brasileira.:

- O Brasil só consolidará sua democracia e reafirmará sua unidade como Nação soberana se superar as carências agudas e os desequilíbrios sociais que infernizam o dia-a-dia da população.
- A dívida social só será resgatada se houver ao mesmo tempo a retomada do crescimento auto-sustentado da economia.
- A economia brasileira só voltará a crescer de forma duradoura se o país derrubar a superinflação que paralisa os investimentos e desorganiza a atividade produtiva.
- A superinflação só será definitivamente afastada do horizonte quando o governo acertar a desordem das suas contas, tanto na esfera da União como dos Estados e Municípios;
- E as contas públicas só serão acertadas se as forças políticas decidirem caminhar com firmeza nessa direção, deixando de lado interesses menores (idem).

Como pode ser observado na citação, existe uma cadeia de relações “composta por uma série de subsistemas ou de subunidades” (Chauí, 1993), materializados nas idéias de que a desordem financeira do Estado leva à inflação, que a inflação compromete o crescimento econômico, que a ausência de crescimento econômico leva à desigualdade social e, por fim, que a desigualdade social leva à crise da democracia. O que tal cadeia de

¹² Analisando os discursos de Margaret Thatcher, Thompsom destaca para o uso constante por parte da “Dama de Ferro”, de metáforas médicas (cf. Thompsom, 1995: 85).

relações demonstra é que a doença inflacionária seria o centro de uma crise catastrófica que estaria atingindo a sociedade brasileira, e que se não fosse combatida a tempo colocaria em perigo a democracia e até mesmo a unidade nacional.

Recorrendo a Chauí (1993), tal representação da inflação indica um discurso ideológico sobre a crise, o qual, como se viu, tende a caracterizar o “movimento da irracionalidade que invade a racionalidade”, gerando desordem e caos. A *crise* estaria colocando em *perigo* a própria existência da democracia, colocando em perigo a ordem social. A eficácia desse discurso, como muito bem lembrou Chauí, é o reforço da submissão da sociedade a poderes miraculosos que se encarnam em pessoas salvadoras, “levando-os a aceitar a bandeira da salvação de uma sociedade supostamente homogênea, racional, cientificamente transparente” (Chauí, 1993).

Na Exposição de Motivos n. 395, de 07 de dezembro de 1993, que criou o Fundo Social de Emergência e estabeleceu as diretrizes básicas da reforma monetária que deu origem ao Plano Real, novamente a associação da inflação com a desordem financeira permanece no centro do diagnóstico.

Percebe-se também que novamente a cadeia de relações é estabelecida entre *desordem - inflação – ausência de crescimento – desigualdade – crise da democracia*. Assim, a crise, que é materializada no fenômeno inflacionário, estaria colocando em risco não somente o crescimento econômico, mas as próprias instituições, que seriam os pilares da sociedade brasileira. Isto fica claro na afirmação de que a “desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições” (Exposição de Motivos, n. 395, de 7 de dezembro de 1993: 114).

Desse modo, diante de tal catástrofe iminente “a eliminação desse desequilíbrio é tarefa de *salvação nacional*, e desconsiderar sua importância é uma postura cabível apenas àqueles que se beneficiam diretamente das transferências de renda propiciadas pela inflação” (idem: 119, grifo nosso).

A idéia de um paradoxo na economia brasileira, representado por uma economia moderna e “sadia” com um setor público “doente”, que aparece no documento do PAI, também está presente na Exposição de Motivos n. 395. Porém, aqui, novos elementos aparecem em sua caracterização: “O mais chocante paradoxo brasileiro não é o

crescimento econômico apesar da inflação elevada. É, isto sim, a coexistência de um setor privado moderno, eficiente e internacionalmente competitivo, com um Estado destruído e uma multidão de excluídos tanto da economia de mercado como das políticas de bem estar” (idem: 115). A causa fundamental desta *crise social*, como não poderia deixar de ser, é atribuída à *inflação* que é caracterizada como “o mais injusto e cruel dos impostos. São os mais pobres que o pagam. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. (...) Enquanto isso os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial vêem deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos” (idem: 115). Em outra passagem do documento é afirmado que “a moeda degradada que hoje temos está intimamente ligada ao *apartheid* social que vivemos no País. É uma moeda para o pobre, que não tem como se defender da inflação. A moeda do rico é a moeda indexada, que o isola do processo inflacionário e chancela transferências de renda em favor deste grupo” (idem: 130)¹³.

Veja-se que no discurso sobre a crise aparece um fenômeno novo. Aqui a crise brasileira é caracterizada como, ao mesmo tempo, *estatal* e *social*: Estado destruído, multidão de excluídos/concentração de renda, são os elementos caracterizadores desta.

No primeiro documento analisado (PAI), a crise social não era um fato relevante na caracterização da idéia geral de crise. A necessidade de introduzir novos elementos na caracterização do fenômeno da crise é típica do discurso ideológico, pois como se viu anteriormente uma das condições de sua *eficácia discursiva* é sua capacidade de despertar o sentimento de *perigo* na sociedade; quanto mais elementos estiverem incluídos em sua caracterização, maior sua capacidade de convencimento. E o que pode ser mais convincente do que a afirmação catastrófica de que *a integração da sociedade está correndo risco*? Assim, como fica claro no documento citado, a tarefa de pôr um fim à inflação torna-se uma verdadeira batalha de *salvação nacional*, diante do perigo da desordem e desagregação social.

¹³ Na Exposição de Motivos n. 205, a mesma estrutura de argumentação é utilizada: “Nosso País está mergulhado há muitos anos numa crise econômica crônica cuja raiz é fiscal, mas cuja expressão mais perversa é a inflação. Temos hoje consciência clara de que a inflação crônica é o maior obstáculo para que o Brasil volte a crescer de forma sustentada e possa finalmente começar a saldar a imensa dívida social que acumulou para com seu povo ao longo de décadas de desenvolvimento excludente e inflação alta, marcado por uma das mais brutais concentrações de renda de que se tem notícia no mundo contemporâneo.

(...)

A inflação que experimentamos há vários anos, bem sabe Vossa Excelência, é o mais injusto e cruel dos impostos. Ela penaliza mais pesadamente os mais pobres, os assalariados, os aposentados, os que não tem

Em fevereiro de 1994 foi editada a Medida Provisória que tratava da criação da Unidade Referencial de Valor (URV). Passe-se agora para a análise da Exposição de Motivos que acompanhava tais medidas (Exposição de Motivos n. 47, de 27 de fevereiro de 1994).

Como se viu no capítulo anterior, a URV estabelecia as bases da Reforma Monetária que daria origem ao Plano Real. Devido ao próprio tipo de medidas que tratava de justificar, a lógica da argumentação contida na Exposição de Motivos deixa de ser relativa ao tema da *desordem financeira e da reforma fiscal*, e passa para a necessidade da *reforma monetária*, para pôr um fim ao *mal inflacionário*.

(...) todo esse esforço do Governo para implantação do *ajuste fiscal*, apesar de *indispensável*, não é suficiente para fazer a *inflação baixar* num horizonte de tempo relativamente curto. No contexto brasileiro de indexação generalizada que reproduz hoje a inflação de ontem, mesmo a combinação de um rigoroso ajuste fiscal e de uma política de forte austeridade monetária, não é suficiente para reduzir a inflação de forma rápida e sustentada com a preservação do emprego e do nível de atividade econômica (Exposição de Motivos n. 47, de 27 de fevereiro de 1994: 142, grifos nossos).

Aqui, o mal inflacionário é identificado sobretudo com a destruição da moeda nacional que, estaria levando a deterioração da soberania e da identidade da nação brasileira, inclusive seus padrões éticos¹⁴.

A permanente inflação alta deteriora a moeda como um dos símbolos mais importantes da *soberania* e da *identidade* nacional. São sobejamente conhecidos os efeitos deletérios da atmosfera inflacionária sobre os padrões *éticos da nação*. Por isso mesmo, a reconstrução da estabilidade econômica, bem como a implantação de novos padrões de austeridade e

como se proteger da corrida dos preços e assistem impotentes à corrosão da sua renda ou das economias de toda uma vida.” (Exposição de Motivos, n. 205, de 30 de junho de 1994).

¹⁴ A deterioração dos padrões éticos também é destacada com forte ênfase, na EM 205: “As reações defensivas à inflação elevada *diluem os laços de solidariedade social, exacerbando o individualismo, o corporativismo e a desonestidade. Virtudes como a dedicação ao trabalho, o comedimento a previdência são implacavelmente corroídas*. Em vez disso, o ambiente inflacionário possibilita que alguns aproveitadores obtenham lucros fáceis à custa dos incautos ou mais fracos. Já da parte das autoridades públicas, a tolerância ou conivência diante da inflação configura um grave equívoco. Sob a aparência de promover a distribuição de recursos que na verdade não tem, acabam por minar as chances de desenvolvimento do país e agravar as dificuldades dos mais carentes. Não admira, assim, que corrosão inflacionária da moeda esteja invariavelmente associada ao agravamento da miséria material e à deterioração dos padrões éticos da sociedade.

Levando em conta todos esses efeitos perniciosos da inflação, um estudo recente da Conferência Nacional dos Bispos da Alemanha concluiu que ‘uma ética social cristã comprometida precipuamente com a opção pelos pobres precisa procurar instituições que contribuam para garantir a estabilidade do valor da moeda em nível nacional e internacional’ (Conferência Nacional de Bispos da Alemanha, ‘Boa Moeda para Todos’, Papers nº 14 da Fundação Konrad Adenauer, 1994). É um conceito que põe na devida perspectiva o esforço do Governo de Vossa Excelência em prol da estabilização da economia brasileira” (Exposição de Motivos n. 205, de 30 de junho de 1994).

probidade na gestão da coisa pública, passa necessariamente pela reabilitação da moeda nacional.

A contínua e sistemática destruição da moeda nacional operou-se de forma que as funções normalmente por ela desempenhadas fossem sendo progressivamente perdidas. Sabidamente a moeda nacional perdeu a capacidade de preservar poder de compra. Esta função passou a ser desempenhada por uma plethora de instrumentos financeiros de alta liquidez, a chamada moeda remunerada (...) (idem, grifos nossos).

Verifica-se que o discurso da crise materializada no mal inflacionário ganha novos contornos, sem perder sua característica de catastrofismo e da identificação da inflação como uma disfunção, uma desordem, que corrói as bases de um funcionamento normal da sociedade brasileira. Como já foi afirmado anteriormente, o que se verifica é uma alteração no estatuto da crise materializada no mal inflacionário. Ora o discurso privilegia a desordem financeira, ora a perda de valor da moeda nacional, porém o elemento de uma crise catastrófica que assola a sociedade brasileira permanece inalterado nos três documentos analisados até aqui. *Mudam-se as causas e as conseqüências da doença, mas o catastrofismo permanece o mesmo.*

Os *policy makers* do Plano Real e a representação da inflação

Os *policy makers* desenvolvem diferentes funções no processo de formulação e implementação das políticas estatais. Além de trabalhar na construção “técnica” das políticas, algumas de suas funções fundamentais se desenvolvem no campo da racionalização ou legitimação das políticas perante os diferentes setores da sociedade. Essas últimas atribuições foram um traço marcante das elites tecnocráticas brasileiras que, como identificou Lourdes Sola (1998), historicamente assumiram o papel de produtoras de ideologias. Referindo-se ao período 1946-1964, a autora afirma que no Brasil, em “nenhum outro lugar do sistema político se poderia encontrar outro *locus* produtor de ideologia com força gravitacional comparável à irradiada a partir do Estado através desses atores políticos (os técnicos)” (Sola, 1998: 47)¹⁵.

¹⁵ A autora atribui a auto-imagem dos técnicos como produtores de ideologias devido a três fatores fundamentais: a falta de autonomia do sistema partidário criado por Vargas em relação ao Estado, seu baixo teor de representatividade e a estrutura corporativa do movimento sindical (Sola, 1998).

Assim, é de fundamental importância analisar como as elites tecnocráticas que trabalharam no processo de formulação e implementação do Plano Real trataram de produzir uma representação sobre a inflação, em algumas de suas manifestações públicas (artigos escritos para jornais, livros, entrevistas).

André Lara Resende¹⁶, em um discurso proferido para participantes de um Seminário do Banco Mundial¹⁷, repete com quase as mesmas palavras o diagnóstico do *paradoxo*, presente nos documentos analisados anteriormente. Para Lara Resende:

O ano de 1993 ilustra de forma contundente o paradoxo da economia brasileira. Países com taxas de inflação comparáveis à nossa são países de economias destruídas. O Brasil, não (...).

O Brasil tem um setor privado moderno, eficiente e internacionalmente competitivo. Nada, entretanto, poderia ser mais equivocado e perigoso do que a partir daí, adotar uma postura complacente em relação à inflação.

A inflação é o mais injusto e cruel imposto. É o agente primordial da preservação e do agravamento de um quadro brutal de injustiça social, um verdadeiro 'apartheid' entre os mais ricos e educados, que podem se defender ou até mesmo se beneficiar da deterioração do valor da moeda, e os mais pobres e desamparados sobre quem recai sua carga integral. São os mais pobres, a legião de miseráveis excluídos do Brasil industrializado, os assalariados de baixa renda, que pagam o infame imposto da inflação. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm acesso aos substitutos da moeda que um sofisticado mercado financeiro desenvolveu nos muitos anos de convívio com a alta inflação (Discurso, in: Gazeta Mercantil, 20 a 22/11/1993, grifos nossos).

Veja-se que novamente a inflação aparece como o elemento consubstanciador da crise, a grande “doença” que assola a sociedade brasileira. A sua existência seria responsável pela desigualdade e injustiça que estariam reinando¹⁸, de modo que não haveria nada mais urgente para o Brasil do que pôr um fim neste mal.

¹⁶ André Pinheiro de Lara Resende (Rio de Janeiro, 1951) é formado em Economia pela PUC do Rio de Janeiro (1973), com mestrado incompleto na Escola de Pós Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (1975), e PHD em Economia pelo MIT – Massachusetts Institute of Technology, EUA (1979). Foi Professor da PUC do Rio de Janeiro entre 1979-1985, mesmo período em que foi Diretor do Banco Garantia, do Rio de Janeiro. Em 1985, afastou-se das duas posições para assumir a Diretoria de Dívida Pública e Mercado Aberto do Banco Central, na gestão de Fernando Bracher. Participou dos Conselhos de Administração das Lojas Americanas (1987-1989) e da Cia. Ferro Brasileiro (1984-1990). Foi também Diretor da Brasil Warrant (Grupo Moreira Salles/Unibanco) e Vice-Presidente Executivo do Unibanco (1989-1992). Foi Diretor – Presidente da Cia Siderúrgica de Tubarão. Em 1993, juntamente com Luiz Carlos Mendonça de Barros e Antônio Carlos Freitas Valle, criou o Banco matrix. Já em agosto daquele mesmo ano, assumiu o cargo de Negociador-Chefe para Assuntos da Dívida Externa Brasileira do Ministério da Fazenda, a convite do Ministro Fernando Henrique Cardoso. Nessa condição, integrou a equipe que elaborou as medidas iniciais do Plano Real, mas se afastou do governo ainda em 1993, para retornar ao Matrix. (Cf. Pio, 2001, Biderman et alli, 1996).

¹⁷ Discurso publicado na íntegra pelo Jornal Gazeta Mercantil, de 20 a 22/11/1993.

¹⁸ O Presidente da República, Itamar Franco usa praticamente da mesma representação feita por Lara Resende. Para Itamar Franco “O grande resultado de nossos esforços - e neste caso, dos esforços de todo povo brasileiro - é o do combate à inflação. A desvalorização veloz do dinheiro é o mais perverso dos

Não há política social mais urgente. Para melhorar a distribuição de renda, combater a fome, permitir o crescimento e criar empregos, nada é mais eficaz do que acabar com a inflação. Tudo, absolutamente tudo mais, é irrelevante se comparado ao que o fim da inflação fará pelo País, e sobretudo pelos mais pobres. Criar programas de cunho social explícito dá a impressão de um governo progressista e socialmente preocupado. Mera impressão. É acabar com a inflação que tem efeito imediato sobre o bem-estar dos mais pobres. É a estabilidade de preços que abre a possibilidade de inverter o rápido crescimento do terrível abismo entre o Brasil rico, industrializado, moderno e eficiente, e o Brasil miserável, de tudo desprovido (idem, grifos nossos).

O discurso ideológico da crise é completado então pelo *catastrofismo* de uma iminente *crise institucional*: “Não é preciso uma análise mais profunda para compreender que esta dualidade absurda não pode se agravar e se prolongar sem *ameaçar o quadro institucional democrático*, ou, até mesmo, a *unidade nacional*” (idem).

Um outro *policy maker* do Plano Real, e que se constituiu num dos maiores defensores na imprensa durante o período estudado, foi Gustavo Franco¹⁹. Em um artigo que tratava de explicar por que havia inflação, mesmo depois do início da utilização da Unidade Referencial de Valor, a metáfora médica aparece de maneira explícita em seu diagnóstico da inflação. Aqui, a associação que se estabelece é entre o impacto da inflação na economia e na sociedade, e o impacto da *heroína* no corpo de um viciado. Ambas provocariam alterações no funcionamento “normal” e “correto” dos “organismos” (sociedade, economia, homem): “Tal como a heroína passa a compor o equilíbrio orgânico de um dependente, a inflação penetra nas relações econômicas, desfigurando preços e relações contratuais, transferindo riqueza, de tal sorte que a súbita privação da droga provoca privações de natureza imprevisível. *Não há dúvida que viciados em estágio*

processos de concentração de renda, como a experiência demonstrou. Por isso determinei, desde o meu primeiro dia no governo, que os especialistas buscassem uma forma de recuperar o valor do dinheiro sem que isso significasse a repetição de processos malogrados, como o congelamento, o rompimento dos contratos, o confisco” (Franco, Itamar. Democracia plena. In: Jornal Folha de São Paulo, 01/out./ 1994, Editoria Caderno Especial Eleições, pág. 4.)

¹⁹ Gustavo Franco (Rio de Janeiro, 1956) é economista, com graduação e mestrado pela PUC do Rio de Janeiro, e Ph.D. por Harvard (1986). As suas teses de mestrado e doutorado obtiveram os prêmios de melhor tese do ano do BNDES e da ANPEC – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Economia, respectivamente. Foi professor da PUC-RJ (1986-1993), de onde saiu em março de 1993, para ser Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MFaz), nas gestões de Winston Fritsch (SPE) e Fernando Henrique Cardoso (Mfaz). Nesse posto, participou ativamente da elaboração do Plano Real. Em outubro de 1994, foi nomeado Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central – cargo-chave durante a implementação do Programa de Estabilização – e, entre agosto de 1997 e janeiro de 1999, foi Presidente do Banco Central..

avançado precisam de um tratamento cuidadoso a gradualizado. Para isso, a URV”(Franco, 1994, grifo nosso)²⁰.

Em outro texto, referindo-se a mudanças nos preços relativos dos produtos mesmo depois da introdução do Real, afirma que “as mudanças em preços relativos apenas se tornam inflação quando transmitidas ao conjunto dos preços através da *praga da indexação*” (Franco, 1994, grifos meus)²¹. Aqui, a indexação – o mecanismo criado pelos governos militares, que através da correção monetária, visava proteger as tarifas públicas da desvalorização da moeda provocada pela inflação e que, com o passar dos anos atingiu praticamente toda a economia, de modo que a alteração no preço dos produtos era derivada mais de expectativas futuras em relação à inflação do que de desequilíbrios na estrutura básica da economia – é vista como uma praga que vem invadir o funcionamento correto, normal da economia.

A representação da inflação como manifestação de uma doença que invade o corpo da sociedade fica mais clara na análise de Franco sobre o fenômeno da hiperinflação. Segundo o autor, o que parece ser um elemento determinante da hiperinflação é a perda por parte do governo da capacidade de decisão nas matérias econômicas, e sua conseqüente paralisia decisória, que equivaleria na metáfora médica à degeneração do quadro clínico de um paciente deixado sem tratamento. Nas palavras de Franco:

geralmente causada por força dos impasses políticos que impedem qualquer ação significativa em direção à solução dos problemas econômicos por um período prolongado (...) Com efeito, uma das características mais importantes dos países que as tiveram é a paralisia decisória que seus governos experimentaram, às vezes de forma incrivelmente prolongada, antes que alguma convulsão ou descontinuidade política criasse as condições para iniciativas objetivas de estabilização. *A hiperinflação surge, portanto, como uma criatura da hesitação ou do impasse, sendo que invariavelmente como resultado da degeneração do quadro clínico de um corpo doente e sem tratamento*” (Franco, 1995: 203, grifo nosso).

Rubens Ricupero²², que assumiu o Ministério da Fazenda após a renúncia de Fernando Henrique Cardoso, que se candidatou a Presidente da República, vai desenvolver

²⁰ Franco, Gustavo. O enigma da inflação em URV. In: Folha de São Paulo, 16/mai/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2, Seção Opinião Econômica.

²¹ Franco, Gustavo. Preços relativos e o nível geral de preços. In: Folha de São Paulo, 27 de novembro de 1994, Editoria Dinheiro, pág. 2, Seção Opinião Econômica.

²² Rubens Ricupero (São Paulo, 1937), diplomata de carreira aposentado, é formado em Direito pela USP (1959). Foi Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco. Como Diplomata, seus principais postos foram os seguintes: Diretor do Departamento de América do Norte, Central e do Sul (1981-1985); Embaixador do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra (1987-1991);

uma representação simbólica da inflação, associando-a à idéia de *imprevisibilidade ameaçadora da economia e até mesmo da democracia*. Para Ricupero, “Enquanto no exterior a evolução recente aumentou o grau de previsibilidade e segurança da economia, aqui seguimos paralisados pela *imprevisibilidade decorrente da inflação*”. O problema da inflação estaria no fato de que “ela destrói as perspectivas de futuro, fazendo com que as pessoas vivam apenas no presente, um presente cada vez mais curto”. A sua existência se constitui no “principal obstáculo à correção dessa verdadeira tara do desenvolvimento brasileiro”.

Ricupero lamenta que entre os brasileiros tenha se criado uma tolerância para com a inflação. Segundo o autor, isso seria derivado de dois equívocos básicos: primeiro, julgar que o processo inflacionário era favorável ao crescimento e, segundo, considerar a luta contra a inflação uma bandeira da direita. “Ora, o que vemos é que ambas as premissas são falsas. A primeira, porque a inflação inibe o investimento e sucateia a economia. A segunda, porque a inflação pesa sobretudo nos ombros dos pobres, que não podem proteger-se no mercado da especulação”.

Depois de levantar para todos os riscos e ameaças da inflação, o perigo da catástrofe iminente aparece na afirmação de que se a inflação não for combatida com rapidez, maior risco os políticos estarão “correndo de comprometer seus eventuais mandatos, antecipando a frustração dos *eleitores e desgastando a confiança da sociedade no sistema democrático*. Não vamos repetir o erro de adiar o começo necessário e tornar provável mais um final infeliz” (Ricupero, 1994: 3, grifo nosso)²³.

Por último, veja-se de que modo a inflação está representada no discurso de Fernando Henrique Cardoso. As suas primeiras declarações, logo depois de assumir o cargo de Ministro da Fazenda, indicam os contornos daquilo que já se apresentou como sendo a representação simbólica da inflação durante o processo de formulação e implementação do Plano Real e durante a campanha presidencial: *a associação da inflação com uma doença que corrói o corpo da sociedade brasileira*. Nas palavras de Cardoso:

Embaixador do Brasil nos Estados Unidos (1991-1993); Embaixador do Brasil na Itália (1995). No governo Sarney atuou como subchefe de Gabinete do Presidente (1985), e logo em seguida, Assessor especial do Presidente para Assuntos Econômicos (1986). No governo Itamar foi Ministro Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal (setembro de 1993 a abril de 1994) e Ministro da Fazenda (maio a setembro de 1994).

“Nosso fantasma é uma espécie de *peste*, uma *praga*, é o *flagelo* do povo. É o flagelo da inflação que corrói os salários e esburaca os cofres do governo” (In: Revista IstoÉ, 26/05/1993).

O mesmo diagnóstico da inflação é verificado numa declaração feita ao comentar sobre a aprovação pelo Congresso Nacional da Medida Provisória n. 340, que definia os reajustes salariais. Para Fernando Henrique Cardoso a inflação “virou uma urticária. É preciso parar de coçar e fazer alguma coisa para acabar com ela.” E completou que “não basta uma simples pomadinha” (In: Revista IstoÉ, 25/08/93).

Tal diagnóstico da inflação, identificada como um mal, uma doença que corrói o corpo da sociedade brasileira, traz como pressuposto a existência de um corpo funcionando de maneira ordenada, com cada um de seus órgãos executando as suas “funções”. No momento em que algum vírus ou bactéria invade este corpo, o funcionamento dos órgãos fica comprometido e suas funções deixam de ser exercidas de maneira adequada. O resultado é que o corpo fica enfermo, necessitando de alguma terapia para voltar à normalidade, à ordem. Como se viu anteriormente, as idéias de *normalidade* e *ordem* são a essência do discurso ideológico sobre a crise.

Num discurso proferido na ocasião do lançamento da URV, a identificação da inflação como o grande elemento materializador da crise brasileira também é explicitamente destacada por Fernando Henrique Cardoso, que a coloca na origem do processo de concentração de renda presente na sociedade brasileira:

Eu disse há alguns meses que eu considerava que a inflação e a miséria eram os dois grandes problemas que afligiam o povo brasileiro. Nós hoje estamos dando mais um passo nesta guerra contra a inflação, para que isso nos permita continuar a combater a miséria e para que nós possamos ter um êxito nessa dupla luta contra esses dois males. Os brasileiros, todos sabem, têm assistido, que não é fácil. *Nós estamos vindo de décadas de um comportamento inflacionário, no qual houve uma imensa concentração de renda, comportamento inflacionário que levou aqueles que não tinham a capacidade econômica de proteger seus haveres, seus ganhos, seus salários, colocando-os na moeda remunerada, mas que estavam desabrigados de qualquer defesa e que no dia-a-dia mal conseguiam fazer frente às suas necessidades.* Esse comportamento que se cristalizou no Brasil precisava ser rompido e precisa ser rompido. Este é um processo, é uma luta. É uma luta que tem que ser uma luta de todos nós. Fomos dando os passos iniciais no governo do presidente Itamar Franco, que com muita determinação, resolveu que ao invés de cruzar os braços e ao invés de se preocupar simplesmente com a conjuntura e com aquilo que pode afligir um governo, que por sua própria natureza é passageiro e não dispõe de um grande período de tempo, tomou outro rumo, resolveu enfrentar pela raiz essas questões²⁴.

²³ Ricupero, Rubens. Estabilidade, programa para a transição. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 22 de fevereiro de 1994, Editoria Paineis, Seção Tendências/Debates, p. 3.

²⁴ Pronunciamento do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 01/Mar/94, Editoria: Caderno Especial, Pág.: Especial A-2.

Tal associação entre inflação e concentração de renda também é estabelecida num artigo escrito por Fernando Henrique Cardoso por ocasião dos jogos da seleção brasileira de futebol, na Copa do Mundo de 1994. Aproveitando-se do “clima” existente em torno da competição, FHC afirma:

Até agora, eram apenas os ricos que marcavam gols contra a inflação. A classe média ficava nas arquibancadas e os trabalhadores, quando muito, na geral. Os famintos e miseráveis ficavam fora do estádio.

Agora, serão 150 milhões contra a inflação e as perversões que ela gera, como a corrupção, a ‘lei do mais esperto’, a especulação, a impunidade, os lucros abusivos, a falta de ética nas relações econômicas e sociais, a fome e a miséria²⁵.

Além da concentração de renda, o mal inflacionário teria a capacidade de minar todas as referências de valor. Nas palavras de FHC:

Qual é o brasileiro hoje que sabe o preço relativo? Quanto custa um sapato? Quanto custa uma bicicleta? Quanto custa uma televisão? Quanto custa um automóvel? Nem mesmo uma casa. Passamos a recorrer a moedas estrangeiras para ter alguma idéia do valor relativo. O nosso pobre cruzeiro, chamado real, ia se desmilinguindo em nossas mãos, virava sorvete, desaparece. Nós precisamos nos reacostumar a que os preços têm que estar estabelecidos, duradouramente, numa certa unidade de conta, por isso estamos criando a Unidade Real de Valor²⁶.

Por último, verifica-se que o *catastrofismo*, presente na associação entre a crise, materializada no mal inflacionário e o risco de desintegração social, também está presente na representação da inflação feita por Fernando Henrique Cardoso. Referindo-se aos críticos do Plano Real, afirma: “qualquer ministro da Fazenda, sério e competente, diante da ameaça hiperinflacionária que corroía o Estado e arruinava não só a economia mas a oferta de empregos e os salários do povo, teria de ser radical, isto é, teria de ir à raiz dos problemas. *E, na conjuntura brasileira, a inflação passou a ser a esfinge: se não fosse decifrada, devoraria a todos*”²⁷.

²⁵ Cardoso, Fernando Henrique. Com Bebeto, Romário e Raí, vamos levar o título. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 03/Jul/94, Editoria: Esporte, p. 5-16.

²⁶ Pronunciamento de Fernando Henrique Cardoso. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 01/Mar/94, Editoria: Caderno Especial, p. A-2.

²⁷ Cardoso, Fernando Henrique. Reforma e imaginação. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 10/Jul/94, Editoria: Mais, p. 6-3.

Veja-se que em todos os materiais analisados há uma circularidade na representação que se faz da inflação: em geral ela é apresentada como uma doença, causada pela desordem fiscal e/ou monetária, que acaba invadindo o “corpo” da sociedade, provocando uma série de disfunções, como a concentração de renda, a miséria, a estagnação, as quais vão desembocar numa crise, que, se não for contida a tempo, colocará em sérios riscos a integração social ou as instituições básicas da sociedade; de modo que, pôr fim à inflação se torna uma tarefa de salvação nacional.

Até agora, tratou-se de identificar a representação que se fez da inflação no Brasil, por ocasião do processo de formulação e implementação do Plano Real. Viu-se que tal representação expressa nitidamente o *discurso ideológico da crise*.

Porém, como se destacou no início deste capítulo, tem-se a intenção também de verificar de que maneira esse discurso, que, como se viu, é ideológico, possui uma relação com os arquétipos do autoritarismo desmobilizador e do insulamento burocrático. Tal pergunta pode ser respondida, como se verá, no momento em que se trata de identificar as razões da crise brasileira (materializada no mal inflacionário). Viu-se que os documentos que deram origem à legislação do Plano Real e os discursos de seus *policy makers* tendem a identificar a crise como derivada de duas causas básicas: a desordem financeira do Estado e a desordem monetária²⁸. Resta perguntar quais seriam os motivos dessas duas “ordens” de desordem? O que faz com que o Estado entre em desordem financeira e em desordem monetária?

²⁸ Tal diagnóstico, no campo do pensamento econômico, indicaria uma filiação desta interpretação da inflação às teses monetaristas ou ortodoxas. Porém, como se viu no capítulo anterior, o Plano Real foi analisado como um autêntico experimento “heterodoxo” (Pio, 2001a; Palermo, 2000). Como explicar essa aparente contradição? Na verdade, tal contradição se explica porque o Plano Real se utilizou de um diagnóstico “ortodoxo” sobre a inflação, estando suas causas associadas às desordens fiscal e monetária. Porém, tal diagnóstico foi completado por uma explicação de um fenômeno bastante particular, presente em economias que convivem há muito tempo com a inflação, e que seria uma consequência das causas fiscais e monetárias: o problema da indexação da economia, ou seja, a maneira criada pelos agentes econômicos para se defenderem do constante processo de desvalorização do poder de compra da moeda nacional. Assim, diante de uma economia indexada, os agentes guiariam suas relações por índices, que em princípio foram criados pelo próprio Estado para corrigir as tarifas públicas (a correção monetária) e que acabaram se generalizando por praticamente toda a economia, levando a um processo de indexação global. Diante desse fato, a adoção de medidas de controle fiscal e monetário (terapia monetarista) pouco impacto teria na redução imediata dos índices de inflação, pois a economia continuaria guiada pela expectativa dos atores com relação ao futuro ou em relação aos índices passados de inflação. A inflação passaria a ter uma autonomia, uma inercialidade diante dos componentes fiscal e monetário. Assim, o fundamental de políticas de combate à inflação, além de por um fim às causas primárias (fiscal e monetária), seria adotar medidas visando a por um fim na indexação da economia. Verifica-se que tal diagnóstico não rompe com as teses monetaristas, ele apenas as complementa com a introdução da variável “economia indexada”. Tal perspectiva ficou conhecida como a teoria da inflação inercial. Sobre esse tema, vide Lara Resende (1985).

Ver-se-á que estes dois elementos geradores da “crise inflacionária” são associados sobretudo a dois fatores: (a) a crise seria resultado da má gestão ou gestão incorreta da política econômica, expressa no comportamento irracional das elites políticas, sobretudo em suas atitudes “populistas” e, (b) da inadequação do marco institucional brasileiro para uma boa gestão do Estado. Na última seção deste capítulo, se testará a existência de relação entre esse discurso e os arquétipos anteriormente citados.

Os fatores geradores da crise inflacionária na legislação do Plano Real

Vejam-se agora as origens que são identificadas como estando na base do mal inflacionário. Começar-se-á pelo primeiro fator identificado como responsável pela crise: a desordem financeira do Estado.

Na Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993, a crise fiscal brasileira é identificada como tendo origem na ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 80 e aos esforços de ajuste daí decorrentes. Porém, sua perenização é associada ao processo de “descompressão das demandas sociais e corporativas, à deterioração da capacidade de arrecadação do Estado e à redefinição das relações entre diferentes esferas de governo desde os primeiros anos do novo regime democrático” (EM n. 395: 116).

Verifica-se que a crise fiscal é apresentada sobretudo como resultado da incapacidade dos governos do *novo regime democrático*, em implementar as medidas corretas e necessárias para o equilíbrio das contas públicas. Tal incapacidade, como se verá, seria derivada ou de inadequações institucionais, atitudes irracionais por parte das elites, ou mesmo incompetência. Isso fica mais claro, em um outro trecho do documento em que, comentando sobre a Constituição de 1988, afirma que os constituintes:

com sobradas razões, trataram de consolidar a democracia em nosso País, ampliando garantias e direitos individuais e reafirmando a soberania popular como base do sistema de governo, e partiram para o resgate da ‘dívida social. Entretanto, faltou-nos a percepção realista dos mecanismos de financiamento do gasto social e *faltou-nos a decisão de efetivamente reconstruir o Estado em bases de competência e eficiência*. A percepção de que o texto aprovado era em certos aspectos uma obra inconclusa explica, de resto, a inclusão nas Disposições Transitórias de artigo prevendo a Revisão Constitucional depois de cinco anos. (idem: 122, grifos nossos).

Vejam-se, então, os fatores apontados pelo documento, e que estariam na origem da desordem financeira do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, é afirmado que no Brasil democratizado as instituições representativas – partidos políticos, o Congresso e o Governo – abstiveram-se de arbitrar os conflitos que se expressam quando da elaboração do orçamento público, “em vez disso, têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis (ou nem tanto, como está revelando a CPI em curso), para isso bastando que a previsão de receita seja artificialmente inflada”. O resultado de tal comportamento seria o *irrealismo orçamentário*, que gera déficits que são financiados ou pela emissão de moeda, ou simplesmente pelo não atendimento das demandas. Enfim, segundo o documento “formou-se assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário” (idem: 116, grifo nosso).

Um segundo fator apontado como responsável pela crise fiscal é a rigidez das contas públicas, que segundo o documento, acaba engessando a gestão financeira do Estado. As origens de tal fenômeno encontram-se, na “expansão gradual das transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais” (idem: 117). Assim, o escopo de gastos “livres” que o Executivo poderia realizar se viu fortemente comprometido a partir da Constituição de 1988, que definiu grande parte das vinculações.

O terceiro fator desencadeador do déficit fiscal, apontado pelo documento, seriam os mecanismos criados por algumas unidades de despesa “notadamente a Previdência, os Estados e as empresas estatais”, de sorte a fazerem o Tesouro Nacional assumir seus eventuais déficits: “daí resulta, via de regra, a acumulação de déficits, que se tornam ‘dívidas’ da União junto a essas unidades de despesa e terminam sendo, em alguns casos, assumidas formalmente pela União” (idem: 116-117).

Os Estados são apresentados também como grandes produtores de déficits, pois, além de desfrutarem das vinculações de receita, se beneficiam das transferências voluntárias do orçamento da União e do uso dos bancos estaduais como provedores de recursos.

Como último fator, o documento aponta as empresas estatais como um outro espaço produtor de déficits, pois desfrutariam de uma “enorme autonomia de gestão operacional”, que, quando usada de maneira errada, resultaria em “cronogramas de investimento superdimensionados ou em políticas excessivamente ‘generosas’”, causando prejuízos, que

ou são transferidos para os consumidores através do aumento das tarifas públicas ou para o Tesouro “via prejuízos operacionais que se traduzem em endividamento crescente ou em aportes de capital” (idem: 117).

Veja-se que os cinco fatores apresentados podem ser resumidos a duas ordens de questões: primeiro, a desordem financeira do Estado é vista como resultado de uma *matriz institucional inadequada* para uma boa gestão financeira do Estado, ou seja, as instituições criadas pela Constituição de 1988 estariam no centro da crise fiscal, principalmente pelos mecanismos das transferências obrigatórias de receitas e a autonomia dos Estados e das empresas estatais. Observe-se que na raiz desses problemas institucionais apontados pelo documento, estão mecanismos que retiraram da esfera do Poder Executivo, o controle de importantes espaços de poder, como o de controlar a distribuição do gasto público. Em segundo lugar, a desordem financeira é apontada como derivada de um *comportamento irracional* por parte das elites políticas, que não possuem qualquer comprometimento com uma boa gestão financeira do Estado, e acabam aprovando quaisquer medidas “politicamente defensáveis”, sem saber a real situação financeira dos cofres públicos. O resultado dessas atitudes seria, como vimos anteriormente, o *irrealismo orçamentário*. Mesmo não estando explicitamente colocado, fica implícito no raciocínio feito no documento, que esta irracionalidade das elites brasileiras tem uma origem clara: o seu *populismo econômico, que, ao privilegiar o aumento indiscriminado de gastos públicos com o objetivo de redistribuir renda ou mesmo obter capital político ao conseguir obras e serviços para suas bases eleitorais, acaba provocando o aumento do déficit público e, por consequência, das taxas de inflação*.

Como foi visto anteriormente, o segundo elemento identificado como causador da inflação era a *desordem monetária* do Estado. Tal fenômeno, como pode muito bem ser observado em todos os documentos que deram origem ao Plano Real, não possui causas autônomas, sendo identificado como derivado principalmente da desordem financeira do Estado. Numa passagem da Exposição de Motivos n. 395 é afirmado que “sem o ajuste fiscal e a reorganização definitiva das contas públicas, qualquer esforço de combate à inflação terá uma curta duração e estará fadado ao fracasso” (EM n. 395, de 7 de dezembro de 1993).

A importância da desordem monetária na caracterização da inflação é que ela é a manifestação, a expressão do fenômeno inflacionário, de modo que, somente a reforma

fiscal não seria suficiente para baixar a inflação, pois “no contexto brasileiro de indexação generalizada que reproduz hoje a inflação de ontem, mesmo a combinação de um rigoroso ajuste fiscal e de uma política de forte austeridade monetária não é suficiente para reduzir a inflação de forma rápida e sustentada com a preservação do emprego e do nível de atividade econômica” (Exposição de Motivos n. 47, de 27 de fevereiro de 1994: 142).

Em nenhum dos documentos analisados são apontadas as causas específicas da desorganização monetária, porém suas conseqüências são amplamente documentadas. Afirma-se, por exemplo, que a destruição da moeda nacional operou-se de tal forma que as funções por ela desempenhadas foram sendo progressivamente perdidas, de modo que “essa função passou a ser desempenhada por uma pletera de instrumentos financeiros de alta liquidez, a chamada moeda remunerada” (idem). Uma outra conseqüência da desordem monetária é que a moeda nacional também perde a referência de unidade de conta.

Sequer como unidade de conta funciona nosso combalido cruzeiro real, tal a proliferação – facilmente atestada nas páginas econômicas de qualquer jornal de grande circulação – de índices de preços e unidades de contas públicas e privadas usadas para os mais diversos fins. Na prática, não temos mais uma moeda de conta, mas várias, o que certamente configura uma substituição por índices privados de uma função pública. Ademais, é fácil perceber que os preços em cruzeiros pouco informam sobre valores reais, haja vista a dificuldade do cidadão comum em identificar o real valor das mercadorias quando observa seus preços em cruzeiros reais (idem: 142-143).

Esses índices e unidades que tratam de corrigir a perda de valor da moeda nacional diante da inflação constituem o que se chama de indexação, sobre a qual já foi abordado anteriormente. A principal conseqüência da indexação é que ela acaba criando a falsa sensação de normalidade econômica diante de índices de inflação elevados²⁹. Para exemplificar o caso da indexação, novamente a metáfora médica volta à tona:

Com efeito, tem sido repetido por muitos analistas que a *indexação* funciona como um *anestésico* para as *dores* da inflação. Mas imperfeito e injusto porque não é uniforme, já que o acesso à indexação, principalmente a financeira, é desigual, porque, ao realimentar a própria inflação, *recria a doença que procura anestésicar*, em crescente e perverso círculo vicioso (idem: 143).

²⁹ “Toda indexação é retroalimentadora quando corrige os preços de hoje de acordo com a inflação observada em algum período anterior. A indexação que corrige os preços de hoje pela inflação passada estabelece a inflação de ontem como ponto de partida para a inflação de hoje. Ainda que venham a ser eliminadas as causas fundamentais das pressões altistas sobre os preços, a inflação se manterá alta hoje porque foi alta ontem” (Exposição de Motivos n. 395, de 07 de dezembro de 1993).

Assim, a indexação seria a forma como os agentes econômicos conseguem conviver com a inflação, sem que esta se configure num impedimento para as trocas econômicas. Como se viu anteriormente, tal fenômeno é apontado nos documentos analisados como tendo causas nas desordens financeira e monetária do Estado, sendo esta última quase que derivada da primeira. E as razões que levam a tal desordem, segundo os documentos analisados, seriam derivadas basicamente de duas questões: a configuração inadequada das instituições econômicas para uma boa gestão da economia e a irracionalidade das elites políticas, expressa sobretudo em suas atitudes “populistas”, que, por meio de ampliação dos gastos públicos para os mais diversos fins, sem a necessária contrapartida de receita, acabam gerando déficits que vão gerar inflação.

Passe-se agora a analisar como os *policy makers* do Plano Real visualizam as causas ou razões da desordem inflacionária. Ver-se-á, aqui, que as razões apontadas, logicamente são as mesmas que as visualizadas nos documentos acima analisados, as quais, porém, vão assumir um ataque bem mais explícito nas formulações dos *policy makers*.

Os fatores geradores da crise inflacionária para os *policy makers* do Plano Real

O *policy maker* que mais explicitamente nomeou as razões da inflação no Brasil, com certeza, foi Gustavo Franco, o qual, como se viu anteriormente, teve uma participação ativa, tanto na formulação como no debate travado sobre o Plano Real na imprensa brasileira³⁰. Franco sempre se colocou como um polemista e mesmo antes de sua passagem

³⁰ Com relação ao papel de Franco no processo de formulação e implementação do Plano Real, vale citar um depoimento de Fernando Henrique Cardoso, ao prefaciar um livro de Gustavo Franco: “Não conhecia Gustavo Franco. Seu nome foi-me sugerido por Pedro, a quem recorri, ainda nos EUA, quando o Presidente Itamar designou-me para o Ministério da Fazenda. Naqueles dias iniciais – da formulação do Plano de Ação Imediata, o PAI – contávamos apenas com Malan (que ainda era negociador-chefe da dívida externa, além de nosso representante no FMI e no Banco Mundial), Winston Fritsch, Edmar Bacha (que dava enorme segurança a todos e a mim em particular) e com Gustavo Franco. (...)”

No início, eu observava Gustavo com certa dúvida. Tão jovem, tão seguro (seria mesmo? Ou o que poderia parecer excesso de confiança era ainda timidez?), calado nas reuniões e, de repente, tão competente no quadro negro, de giz na mão, ou trazendo como ‘lição de casa’ documentos escritos sempre com argúcia e solidez.

pelo governo, escrevia constantemente para os grandes jornais brasileiros³¹. Como membro do governo, escreveu *papers* que acabaram se transformando em grandes polêmicas entre os economistas³². Pode-se mesmo dizer que Franco recuperou uma característica da elite tecnocrática brasileira e que havia sido perdida nos anos recentes: a de se autoproclamarem produtores de ideologias (Sola, 1998). Uma tradição que estava presente em economistas, como Celso Furtado, Roberto Campos e Eugênio Gudim. O pensamento de Franco, inclusive guarda muitas semelhanças com Roberto Campos, não só na estrutura do argumento, como será visto no capítulo seguinte, mas também no próprio estilo, marcado pelo uso de neologismos e o apelo à ironia para desqualificar os adversários. Diante desses fatos e da escassez de escritos de outros *policy makers* do período, optou-se por trabalhar nessa seção, exclusivamente com escritos de Franco, os quais delineiam, de uma maneira muito clara, a representação que se fazia sobre as causas da crise brasileira, entre os atores que participaram do processo de formulação e implementação do Plano Real³³.

Gustavo Franco, em sua análise do fenômeno inflacionário, aponta os desequilíbrios fiscais e/ou externos como se constituindo nas suas duas grandes causas. Mas qual seria a origem desses desequilíbrios? Será visto que o discurso de Franco, apesar

Pouco a pouco minha admiração por Gustavo Franco foi se consolidando. Raramente emitia opinião sem fundamentos seguros. Depois de algumas horas de mudez, vinham idéias bem embasadas, nem sempre aceitas pelo grupo, mas consistentes.

(...) Ele resolvia – e por escrito – equações que não fechavam em nossas discussões” (Cardoso, 1995: 15).

³¹ Defendendo a necessidade do economista estar inserido mais ativamente na imprensa, afirma que “sei bem que isso não é típico da profissão, cuja propensão, até recentemente, pelo menos, tem sido a de desprezar esse tipo de linguagem e de permanecer nos jargões do mundo acadêmico. Ressalte-se, todavia, que cresceu muito, nos anos recentes, a quantidade de economistas escrevendo regularmente em jornais de grande circulação. Eu mesmo mantive durante dois anos (1991-1993) uma coluna na Folha de São Paulo, e hoje mantenho uma coluna semanal no Estado de São Paulo, também publicada no Jornal do Brasil, e outra quinzenal na Veja. A esse respeito, tenho a dizer que esta atividade faz muito bem ao economista e ainda, tenho certeza, ao debate nacional” (Franco, 1999: 16).

³² Particularmente polêmico foi seu *paper* “Inserção Externa e desenvolvimento”, escrito originalmente em 16/06/1996, sendo motivo de uma grande polêmica entre os economistas brasileiros. Vide esse artigo em Franco (1999).

³³ Tomando a diferenciação estabelecida por Bobbio (1997) entre os intelectuais *ideólogos* e *expertos*, Gustavo Franco pode ser considerado um representante das duas categorias de intelectuais, enquanto a maioria dos outros *policy makers* está localizada no campo dos *expertos*. Segundo o autor italiano, um debate que tenha por tema fundamental a relação entre política e cultura, os tipos relevantes de intelectuais são sobretudo dois: os *ideólogos* e o *expertos*. Os ideólogos seriam aqueles que fornecem princípios-guia, enquanto os *expertos* produzem conhecimentos-meio. Para Bobbio (1997: 73) “toda ação política, como de resto qualquer outra ação social (...) tem necessidade, de um lado, de idéias gerais sobre os objetivos a perseguir (...) e, de outro, de conhecimentos técnicos que são absolutamente indispensáveis para resolver problemas para cuja solução não basta a intuição do político puro, mas se fazem necessários conhecimentos

de acabar reproduzindo quase os mesmos termos dos documentos analisados anteriormente, faz um diagnóstico muito mais explícito sobre as causas das desordens fiscal e monetária. Além disso, Franco introduz um novo elemento na análise das causas desses fenômenos: além do populismo das elites políticas brasileiras e da inadequação das instituições, a má gestão da política econômica por economistas “alternativos” ou “heterodoxos” aparece também como um elemento gerador de desordem fiscal e monetária. Comece-se analisando o problema do populismo em suas formulações.

Para o autor, que se utiliza novamente da metáfora médica para caracterizar a inflação, existe uma razão facilmente identificável para a existência de uma grave crise fiscal na economia brasileira : *o populismo*. Este fenômeno, que segundo o autor já teria uma história antiga nos países da América Latina, sempre traz consigo a desastrosa consequência da desordem fiscal³⁴.

A história recente da Argentina, Peru e Brasil revela, em graus variados, a existência de *uma doença* antiga no continente, cuja aparição, na década de 1980 exibe diferenças de forma *vis-à-vis* às ocorrências anteriores, *mas cujas consequências do ponto de vista fiscal são reconhecidamente desastrosas: o populismo*. A despeito da fragilidade crescente da situação fiscal de cada um desses países, nenhum movimento decisivo em direção à correção desses desajustes foi tomada por longo tempo. Observa-se uma permissividade que não chega, excetuando-se o Peru e a Nicarágua, a adquirir os contornos clássicos do populismo latino-americano. Porém, a encarnação deste, nos anos 80, encontra formas mais modestas de repetir o mesmo processo: a incorporação política das massas através de seus grupos e corporações mediante fatores e benesses emanados pelos cofres públicos ou dos poderes regulatórios do Estado. Ficam para o passado os traços caricatos do neopopulismo mas permanece a sua essência: a irresponsabilidade macroeconômica (Franco, 1995: 204, grifos nossos).

Além do populismo, haveria uma segunda fonte de desordem fiscal, a qual, como se destacou anteriormente, seria *a inadequação institucional*. Tal fenômeno que se manifestou nas várias tentativas de estabilização da economia, se deve sobretudo ao fato de que:

específicos que só podem ser fornecidos por pessoas competentes nos diversos campos singulares do saber (...).”

³⁴ O populismo que sempre foi um conceito político por excelência vem recebendo uma tentativa de formalização pelo *mainstream* da ciência econômica. Dois de seus destacados representantes, Rudiger Dornbusch e Sebastián Edwards escreveram um texto, intitulado “La macroeconomía del populismo”, onde conceituam o “populismo econômico” como um “enfoque de la *economía* que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado. El propósito de la descripción de este paradigma no es una afirmación moralista de la economía conservadora, sino una advertencia de que las políticas populistas fracasan en última instancia, y su fracaso tiene siempre un costo terrible para los mismos grupos que supuestamente se quieren favorecer. Postulamos aquí la tesis fundamental de que la macroeconomía de diversas experiencias es muy similar, aunque la política difiera grandemente” (Dornbusch & Edwards, s.d: 2).

a transição democrática se deu sob a égide de uma administração hesitante que não teve sucesso em lidar com *a reconstrução institucional necessária para disciplinar conflitos distributivos* em um contexto democrático e conduzir o redimensionamento da intervenção do Estado na economia, desafios que se apresentavam como cruciais para a Nova República. A esta destrutiva combinação de problemas complexos e hesitação pode-se atribuir a degeneração da atuação econômica do Estado na segunda metade da década de 1980 *et pour cause* a hiperinflação (idem: 205, grifo nosso).

Numa outra passagem do texto, o apelo da inadequação institucional retorna à argumentação de Franco, só que agora, num tom bem mais explícito. Segundo o autor, *foi o retorno à democracia* que se constituiu numa das razões principais da crise fiscal brasileira, ou seja, as instituições democráticas estariam no seio da crise brasileira. Nas palavras do autor:

É forçoso considerar que o *próprio retorno ao regime democrático pode ter sido um fator a determinar a deterioração da situação fiscal brasileira o que, à primeira vista, indica semelhanças com o que se passou na Alemanha à época de Weimar*. Nesse caso, a redemocratização, o crescimento extraordinário da sindicalização imediatamente após a revolução de 1918 e a efervescência revolucionária típica desses anos provocaram enormes demandas sociais que, combinadas às dificuldades de balanço de pagamentos pelas quais passava a Alemanha, gerariam um conflito distributivo que seria fundamental para produzir a hiperinflação. Esse processo encontra certa correspondência no caso brasileiro, embora seja claro que o nosso conflito distributivo nem de perto atingiu a mesma ordem de grandeza. (...) (idem: 207, grifos nossos).

No caso brasileiro, é de se registrar que, com a abertura, *reaparecem com renovado vigor práticas políticas próprias de um regime democrático mais primitivo – corporativismo, populismo, clientelismo* – que passam a incidir sobre instituições fiscais e monetárias brasileiras totalmente desajustadas para regularem uma competição aberta por recursos públicos e regulação numa sociedade de massas. Transitamos com imensa velocidade, usando imagens de Roberto da Matta, da ‘casa’ para a ‘rua’, ou seja, ‘adotamos e implementamos um sistema de governo fundado no Estado nacional moderno, individual, liberal, individualista, universalista e igualitário, sem, no entanto, termos extinguido, domesticado, ou sequer problematizado os valores fundados no particularismo legitimado pelo holismo hierárquico que constitui o esqueleto do nosso sistema’ (idem, grifos nossos).

Tentando entender as causas da inadequação das instituições monetárias e fiscais brasileiras, afirma que elas resultam do fato de tais instituições terem se desenvolvido para serem mecanismos executores de prioridades nacionais *ad hoc* sob o controle de regras decisórias autoritárias. “*Na ausência de controle autoritário, essas instituições não colocaram obstáculos à irresponsabilidade fiscal*”. Para Franco, no contexto do regime autoritário o “Executivo representava a única força capaz de produzir disciplina fiscal, com o governo civil, entretanto, o papel do Executivo se inverte”. Assim, dadas as circunstâncias em que se iniciou a Nova República, a jovem democracia brasileira viria a:

demonstrar uma extraordinária inclinação para velhos vícios que terminariam recriando *uma velha doença, uma nova forma de populismo, um populismo das corporações, que atingiria o paroxismo no processo constituinte*. Permanecendo o Brasil, do ponto de vista

da estrutura formal e informal de representação de interesses econômicos, uma sociedade essencialmente invertebrada, não seria difícil para o novo regime incorporar corporações e clientes mediante o uso seletivo de sua musculatura regulatória e fiscal com o propósito de socializar os custos de benesses concedidas a interesses específicos organizados de forma aguerrida e militante (idem: 209).

Esta é, na verdade, uma doença de qualquer democracia, onde os *lobbies* existem justamente para fazer incidir sobre todos os custos de privilégios particulares beneficiando 'setores estratégicos' ou grupos necessitados. *Porém, essa tendência natural à exploração da maioria por minorias organizadas se viu multiplicada em um contexto de fraquezas institucionais e dificuldades no terreno da legitimidade política que terminaram resolvidas pelos cofres públicos* (idem: 209, grifos nossos).

Ao lado do populismo e da inadequação institucional, mas diretamente relacionado com os dois fatores, existiria um terceiro foco gerador de desordem fiscal. Seria o caso da *má gestão da política econômica*, por economistas "alternativos" ou "heterodoxos", os quais, ao desconhecerem as medidas "necessárias" e "corretas" a serem tomadas no campo da política econômica, acabam por compartilhar das tendências populistas das elites políticas, que, como se viu, são consideradas uma das principais causas da crise fiscal e monetária brasileira. Vejam-se melhor os argumentos de Franco³⁵.

Em um artigo intitulado "Heterodoxias", Franco lança a seguinte pergunta: "Será que ainda existem realmente diagnósticos alternativos para a inflação brasileira, ou seja, alguém que não acredite na crise fiscal?" Na resposta da questão, afirma que há evidente má vontade entre os "heterodoxos de carteirinha" em se pronunciarem sobre matérias tais como o desequilíbrio fiscal e a reforma do Estado. Mesmo assim, reconhece que alguns se utilizam da noção de conflito distributivo, "um tema de nítida e tradicional coloração heterodoxa, mas a alternativa não proporciona muita milhagem: se há alguém a apoderar-se indevidamente de porções desproporcionais da renda nacional é o próprio estado, que gasta mais do que arrecada, tributando a sociedade através do imposto inflacionário. É a crise fiscal, novamente, e não a luta de classes, a causa da inflação" (Franco, 1995: 338).

Franco continua sua crítica ao afirmar que mesmo inexistindo uma teoria "heterodoxa" para a inflação no Brasil, observa-se historicamente grande simpatia nos

³⁵ Quando Gustavo Franco se refere aos "heterodoxos" não usa a classificação mais usual do termo, que por esta denominação identifica principalmente os economistas oriundos da PUC do Rio de Janeiro (André Lara Resende, Francisco Lopes, Edmar Bacha, Pérsio Arida) e que formularam a "teoria da inflação inercial". Franco, além de colega de Departamento desses economistas, foi colega de governo deles, na formulação e implementação do Plano Real. Assim, a classificação de "heterodoxos" utilizada por Franco parece destinada àqueles que a literatura convencionalmente denominou de "desenvolvimentistas" e que estariam localizados, sobretudo, na UNICAMP (Universidade de Campinas) e na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Tais correntes de pensamento estão mais bem caracterizadas no capítulo anterior. Para uma análise das principais

“arrais heterodoxos” e “na esquerda em geral” para com as chamadas “políticas de rendas” como uma alternativa para resolver o problema da inflação. De início o autor já adverte: quando se fala em política de rendas “estamos falando de congelamento de preços, pré-fixações, coisas do gênero”. Estas seriam “as inovações malditas, e ao mesmo tempo mágicas, que os choques heterodoxos teriam trazido, e que ainda não teriam sido inteiramente comprometidas”. Admite então com certo alívio que tais políticas já não estariam mais seduzindo os economistas: “a atitude mais comum entre os economistas hoje em dia é de extrema má vontade quanto à eficácia dessas políticas, principalmente se os ‘fundamentos’, que nove entre dez estrelas da economia política concordam terem que ver com o problema fiscal, não estão resolvidos”. Por fim, conclui que se “realmente chegamos a este consenso, então é preciso reconhecer que prestamos um grande serviço ao nosso tempo” (idem: 339).

Segundo Franco, a grande conseqüência das idéias heterodoxas, que dominaram alguns experimentos de estabilização elaborados ao longo da Nova República, principalmente o Plano Cruzado, e que ainda estariam presentes no discurso político das esquerdas, é o fato de não reconhecerem “a existência de desequilíbrios fiscais de importância”. Acreditava-se “que a consistência macroeconômica era uma ridícula maquinação de economistas ortodoxos politicamente reacionários. O déficit estava zerado, diziam alguns. Era irrelevante, arriscavam outros, notadamente os heterodoxos profissionais, recém-saídos do armário, com um mal disfarçado sentimento de vingança”. O resultado foi que essas políticas fracassaram, “afundando consigo diversas ilusões, sendo talvez a mais importante, a de que não havia uma doença a combater” (Franco, 1995: 336).

Diante do fato de que as políticas heterodoxas foram ineficazes no combate à inflação, deve-se perguntar qual o problema dessas idéias. A resposta de Franco se situa na perspectiva de que as formulações “alternativas” ou “heterodoxas” careciam de cientificidade, o único critério possível para se derivar boas políticas estatais. As formulações alternativas, segundo Franco, estariam muito mais próximas do misticismo do que da ciência. Nas palavras de Franco “nada do que é ‘alternativo’ parece relevante. Até pelo contrário, o heterodoxo parece tornar-se místico, esotérico, pouco sério. Não se escrevem mais tantos artigos subtitulados ‘uma abordagem alternativa’, ou ‘uma visão crítica’ (...)” (Franco, 1994: 340). Em um outro artigo, o mesmo argumento retorna na sua

clivagens no campo dos economistas brasileiros, vide Loureiro (1996), Biderman et alli (1996) e Rego et alli (1998).

crítica aos “alternativos”: “Durante muitos anos, e com grande custo social, experimentamos intensamente caminhos alternativos. Muitas carreiras ilustres foram construídas *em torno da noção de que o Brasil é diferente e que, nos trópicos, a teoria convencional não funciona*. E lá fomos nós, da medicina alternativa para a esotérica, combatendo a inflação com florais e homeopatia, e chegando finalmente à hiperinflação nos achando muito espertos por desafiar o *establishment*”³⁶. Por fim, vale citar uma longa passagem de um artigo mais recente:

Deve ser reconhecida como absolutamente natural a existência de ‘visões alternativas’ sobre a economia, assim como em qualquer área do conhecimento humano. Também é normal que os economistas ‘alternativos’, qualquer que seja sua seita, se julguem os únicos detentores das chaves mágicas para a compreensão da história e entendam que a humanidade estará perdida caso persista em ignorá-los e às suas recomendações. Estava tudo escrito nos ‘Grundrisse’, ou em Nostradamus, eles dirão, mas até aí, tudo normal. Exótico mesmo é quando o ‘alternativo’ ataca o ‘mainstream’, procurando tomar-lhe o lugar, o que representa uma real impossibilidade, pois o “alternativo” apenas existe nessa condição. Um astrólogo jamais será ministro do Planejamento, pelo menos num governo sério. Por isso mesmo a revolta dos professores em tudo se parece a uma sublevação de homeopatas, ou de adeptos da cirurgia mediúnica, ou dos florais de Bach, que se põem a atacar vigorosamente a medicina convencional, neoliberal e corrompida pela sociedade de consumo. É meio ridículo, mas nesses tempos politicamente corretos, deve haver condescendência para com esses excessos. Além do que, como os professores bem sabem que as pessoas apenas dão atenção a curandeiros quando a medicina tradicional já esgotou suas possibilidades de cura, repetem-se em enganar a humanidade com assustadores vaticínios de uma catástrofe iminente. O cruel é que à medida que o Brasil vai deixando para trás a hiperinflação, as moratórias, os calotes e congelamentos, os “alternativos” que conceberam essas criaturas vão sendo relegados ao submundo das idéias, num espaço tão inofensivo quanto o dos horóscopos de jornal³⁷.

Essas formulações de Franco sobre os “alternativos” indicam, sobretudo, um apelo positivista no campo da ciência econômica, o qual McCloskey (1996)³⁸ denominou de “modernismo econômico”, pois só assim tal ciência continuaria sendo persuasiva na tarefa de demonstração de que as políticas estatais, dela derivadas, seriam as únicas “corretas”, “necessárias” e “inelutáveis”. Na perspectiva de Franco, os conhecimentos econômicos seriam de validade universal, ocupando estatuto semelhante ao da física, da química ou da matemática. Assim, a ciência econômica seria “objetiva”, “axiologicamente neutra”, “experimental”, com hipóteses “quantificáveis” e, sobretudo, como uma ciência destinada à “previsão” e ao “controle”. Deriva desta formulação, que a ciência econômica estaria

³⁶ Franco, Gustavo. As viúvas da inflação. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 24/Set/95, Editoria: Opinião, p. 1-3.

³⁷ Franco, Gustavo. “Os parnasianos alternativos”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 24/Set/96, Editoria: Mais, p. 5-3.

³⁸ O “modernismo econômico” e os seus mandamentos são discutidos no capítulo 1.

restrita aos parâmetros de uma “tecnologia social”, fornecendo os meios “corretos” e “necessários” para um bom funcionamento das instituições.

Veja-se que novamente o problema da inflação e suas causas no Brasil são identificados como tendo origem em razões, desde muito usadas para diagnosticar a crise nacional a partir de uma perspectiva autoritária: primeiro, a irracionalidade das elites políticas (e de teorias que legitimam as ações das elites), que através de suas atitudes populistas contribuem para a desordem fiscal e, conseqüentemente, para a crise inflacionária. Em segundo lugar, se aponta a inadequação do marco institucional para uma gestão eficaz da política econômica. Aqui, pela primeira vez aparece explicitamente que a democracia estaria na raiz da crise brasileira, pois a volta desta permitiu que o populismo, o clientelismo, o corporativismo e todas outras formas de irracionalidades voltassem a fazer parte do sistema político brasileiro. A conjugação entre atitudes irracionais e inadequação institucional seria então responsável pelo principal mal que assolava a sociedade brasileira: a inflação.

5.3 Uma interpretação para os dados

Como foi discutido nos capítulos anteriores, o Plano Real sempre foi apresentado como uma novidade, tanto pelos instrumentos de política econômica utilizados³⁹ como pela dinâmica processual que seguiu sua implementação⁴⁰, porém a retórica que presidiu a representação que se fez da inflação e de suas causas guarda importantes semelhanças com alguns “arquétipos” e “gramáticas” da política brasileira (TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA).

³⁹ O Plano é considerado inovador no campo dos instrumentos de política econômica utilizados, pela utilização simultânea de medidas ortodoxas e heterodoxas. Entre as medidas ortodoxas utilizadas destacam-se readequação orçamentária, o Plano de Ação Imediata e o Fundo Social de Emergência. No campo das medidas heterodoxas, podem ser destacadas a criação da moeda indexada, a URV e, posteriormente, a reforma monetária com a instituição do Real.

⁴⁰ O Plano Real é considerado inovador no campo da dinâmica processual de sua implementação, pois não envolveu quebra de contratos, foi discutido pela classe política e pela sociedade e não interferiu no funcionamento do mercado.

Foi visto, principalmente no capítulo segundo, que uma corrente de pensamento político, crítica da I República, tendo como expoentes Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Alberto Torres, analisava a sociedade brasileira como estando vivendo uma crise “catastrófica”, cuja maior manifestação estaria no risco de dissolução nacional caso se continuasse insistindo em organizar as instituições políticas a partir dos princípios do liberalismo. As origens ou razões de tal crise seriam derivadas de três fatores: primeiro, ao estabelecer uma organização política comandada pelo princípio federativo, atribuía-se alta margem de autonomia aos estados federados, o que inviabilizaria a elaboração e implementação de uma política orgânica voltada para os interesses nacionais, permitindo ainda que a política do Executivo central permanecesse submissa aos interesses das mais poderosas oligarquias regionais; segundo, a organização constitucional inspirada no liberalismo político tenderia a atribuir demasiada importância ao papel das Assembleias no processo decisório estatal, um papel caracterizado como incompatível com as transformações econômicas e sociais experimentadas pelas sociedades modernas, cujas administrações exigiam decisões rápidas e complexas; por último, o modelo democrático liberal permitiria que a irracionalidade política supostamente prevalente no comportamento popular pudesse ser transferida para as esferas decisórias estatais. Segundo os ideólogos autoritários, a irracionalidade e a incapacidade política do povo brasileiro teriam passado a dominar a esfera pública desde quando, por ocasião da Independência, instituiu-se o sufrágio universal. A transformação do povo em soberano constitucional seria a principal causa da desorganização nacional (Silva, 2000a).

Vê-se que esses três fatores indicam que a crise brasileira seria derivada basicamente da conjugação de inadequações institucionais (organização política inspirada no liberalismo), com atitudes políticas irracionais (o “idealismo utópico” dos liberais, que dava sustentação às instituições republicanas). Tal diagnóstico, como também já foi apresentado anteriormente, derivava numa “terapia” autoritária, que era apresentada como a única solução possível para sair da crise e consolidar a nação no Brasil.

Posteriormente, a mesma estrutura argumentativa foi utilizada para caracterizar a crise da democracia populista nos anos 60. Alterou-se, porém, o elemento identificador desta: enquanto nos anos 20 e 30 a crise era visualizada como derivada da incapacidade de constituir uma nação a partir dos princípios do liberalismo, nos anos 60, tal diagnóstico se deslocou para o campo da economia e teve como elemento materializador o binômio “inflação com estagnação”. Tais idéias podem ser encontradas, sobretudo, na obra de dois

economistas, Roberto Campos e Eugênio Gudin, maiores representantes de um grupo autodenominado de “liberais” e inspiradores ou executores de uma série de reformas institucionais realizadas pela ditadura militar instaurada em 1964.

Viu-se no início desse capítulo que o diagnóstico elaborado por Campos e Gudin, identificava três causas para o binômio inflação com estagnação: em primeiro lugar, as atitudes irracionais das elites, sendo a principal delas, o populismo; em segundo lugar, a má gestão da política econômica. Com relação a este fator, Campos e Gudin afirmavam que existiria uma corrente de pensamento econômico que daria sustentação “teórica” às práticas populistas; tal corrente seria o “estruturalismo”, originário das idéias da CEPAL, e tendo como principal representante, no Brasil, Celso Furtado. Tais idéias econômicas eram consideradas não científicas e (portanto) incompatíveis com a manutenção do desenvolvimento econômico com estabilidade. Por último, se apresentavam as instituições democráticas como inadequadas para que se alcançasse estabilidade econômica e desenvolvimento no Brasil. Tal inadequação era derivada de fatores como o baixo grau de educação política, a carência de virtudes civilizatórias, pela insuficiência de racionalidade técnica e econômica no comportamento dos agentes econômicos, “enfim, pela existência de uma ‘cultura’, senão de todo incompatível com, ao menos inibidora do desenvolvimento econômico” (Silva, 1998: 208). Para além do conteúdo do diagnóstico, o que chama a atenção é que os mesmos fatores presentes nos 20 e 30 seriam apontados como geradores da crise dos anos 60 (atitudes irracionais e inadequações institucionais). O que muda, como já se afirmou, é o elemento materializador da crise: da crise da “nacionalidade” para a crise da “estabilidade econômica”.

Desse diagnóstico também resultou uma “terapia autoritária” que era colocada como a única solução possível para os dilemas enfrentados pela sociedade brasileira durante os anos 60.

A utilização freqüente de tal estrutura argumentativa fez com que alguns autores caracterizassem tal tipo de diagnóstico como um “arquétipo político-ideológico” (Debrum) da sociedade brasileira, ou seja, tais formulações já fariam parte da tradição do pensamento político brasileiro e já contaria com uma forte materialização institucional. Debrum denominou esse arquétipo de “autoritarismo desmobilizador”, o qual, ao lado do arquétipo da “conciliação”, seria o elemento dominante da história política brasileira.

Agora, se tentará responder à pergunta anteriormente colocada sobre a relação entre a representação da inflação e de suas causas e os arquétipos do *autoritarismo*

desmobilizador e do insulamento burocrático (TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA BRASILEIRA).

A partir do material apresentado nas seções anteriores, pode-se verificar que *toda a representação feita sobre a inflação e suas causas guarda uma forte relação com a estrutura argumentativa presente no diagnóstico da crise brasileira feito pelos adeptos da tradição tecnocrática brasileira*. Em primeiro lugar, se constrói um discurso ideológico sobre a crise, sendo a inflação apresentada como o grande elemento caracterizador desta. O fenômeno da inflação é apresentado como uma “doença”, uma “praga” que corrói a sociedade brasileira, e que se não for tratada a tempo terá um desfecho catastrófico. Estariam em perigo desde as perspectivas de futuro dos indivíduos até a “ordem nacional”. Em segundo lugar, para responder quais seriam as causas dessa “doença”, os termos da estrutura argumentativa da tradição tecnocrática são novamente utilizados. Assim, a inflação é apresentada como tendo sua principal causa na desordem financeira do Estado, e tal desordem seria causada por uma mescla de atitudes irracionais e inadequações institucionais. No campo das atitudes irracionais, destaca-se o “populismo econômico” das elites brasileiras, que na tentativa de ampliarem os gastos estatais para os mais diversos fins, se tornam completamente alheias a uma gestão “racional”, “técnica”, da política econômica. A irracionalidade, porém, teria uma história longa na sociedade brasileira, e além do populismo, outras atitudes irracionais seriam prática comum das elites brasileiras, como o corporativismo e o clientelismo. Convém destacar que essas práticas são apresentadas como fazendo parte do mais puro “primitivismo democrático” e teriam despontado com o processo de transição democrática. Ainda no campo das atitudes irracionais, cabe destacar que segundo a representação formulada sobre a crise, haveria economistas, até mesmo uma escola de pensamento econômico, que dariam sustentação “teórica” à irracionalidade “tropical”. Denominados de “alternativos”, “heterodoxos”, “parnasianos alternativos”, “esotéricos”, estes economistas dariam substrato intelectual à irracionalidade dominante na sociedade brasileira, que sistematicamente realizou a depredação financeira do Estado.

Como se destacou anteriormente, as atitudes irracionais das elites foram favorecidas pela organização institucional do Estado brasileiro. Assim, a inadequação institucional seria a segunda fonte de desordem responsável pela “doença inflacionária”. Tal fenômeno é apresentado como derivado de um conjunto de fatores, destacando-se,

entre eles, a autonomia política e administrativa dos Estados, garantida na Constituição de 1988 e a rigidez das contas públicas através dos mecanismos de transferências obrigatórias e vinculações dos gastos públicos, que retirava do Poder Executivo o controle de importantes parcelas do gasto público. Por fim, e como síntese das “inadequações” anteriores, é colocado que a organização institucional típica do regime democrático, marcada pela pluralidade de atores e de espaços de decisão, seria também uma fonte de “inadequação institucional” na sociedade brasileira. Isso, porque tal organização favoreceria que a “irracionalidade” dominante na sociedade brasileira pudesse chegar ao centro decisório do Estado.

Ora, o que se vê aqui senão a repetição da mesma estrutura de argumentação presente no diagnóstico da crise brasileira feita pelos “clássicos” do tecnocratismo brasileiro? Percebe-se que os termos mudam, algumas palavras ganham mais ênfase que outras, mas a estrutura argumentativa permanece a mesma: inicia-se com uma *caracterização catastrófica da crise*, cuja materialização pode ser a “crise da nação”, a “estagnação com inflação” ou somente a “inflação”; em seguida buscam-se as causas dessa crise, a qual é vista como resultado de dois fatores estruturais: a *irracionalidade das elites*, que se manifesta através de diferentes atitudes, como o “liberalismo” da I República, o “populismo”, o “nacionalismo” e o “comunismo” dos anos 60; o “populismo econômico” e o “corporativismo” dos anos 90. O segundo fator seria representado pela *inadequação das instituições políticas brasileiras* para uma gestão racional da economia (e da sociedade). Aqui, a ênfase dada à idéia de inadequação institucional varia de acordo com o contexto histórico, mas a estrutura de argumentação permanece a mesma. Nos anos 20 e 30, num contexto em que a democracia liberal vinha sendo atacada em todo o mundo, os ideólogos do autoritarismo desmobilizador (Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e outros) afirmavam explicitamente que as instituições democráticas eram incompatíveis com a necessidade de se construir a nação no Brasil. Aqui, o povo não tinha freqüentado as “escolas práticas da democracia”, como nos países anglo-saxões. No Brasil, prevaleceria no povo um espírito clânico e nas elites predominava uma utopia liberal, completamente distante do país real. Assim, tais idéias estariam “fora do lugar”. As instituições políticas brasileiras eram um reflexo dessas idéias liberais, estando completamente inadequadas para responder às exigências da organização nacional. Já nos anos 60, os ideólogos do autoritarismo desmobilizador afirmavam que as instituições democráticas eram inadequadas para a sociedade brasileira porque favoreciam a proliferação de uma série de irracionalidades

presentes na sociedade e que eram contrárias a um comportamento econômico condizente com o binômio “desenvolvimento com estabilidade”. Porém, no contexto dos anos 60, o tom da crítica à democracia era menos explícito que nas formulações dos anos 20 e 30. Ele se encontra mais nas entrelinhas dos discursos. Isso, em grande parte, pode ser explicado pela conjuntura mundial do período em que as soluções autoritárias dificilmente eram avaliadas. O mundo já havia vivenciado as experiências do totalitarismo nazista e fascista e o comunismo já era fortemente atacado por seu caráter autoritário.

Durante o processo de formulação e implementação do Plano Real, o diagnóstico da inadequação institucional novamente volta à tona. Aqui, como nos anos 60, a institucionalidade existente é vista como favorável à profusão de atitudes irracionais típicas da sociedade brasileira, como o populismo e o corporativismo, as quais seriam completamente alheias a um clima de estabilidade econômica. Porém, tal diagnóstico não chega a se constituir numa condenação definitiva das instituições democráticas. A inadequação institucional se encontraria em alguns elementos da organização político-institucional do Estado brasileiro, que deveriam ser alterados para que houvesse um funcionamento “racional” da democracia. Tal fato também pode ser explicado pelo contexto em que tais idéias foram formuladas, que ficou conhecido como “terceira onda” de democratização (Huntington), onde há muito pouco espaço para que soluções autoritárias tenham qualquer respaldo, tanto interna como externamente. Além disso, os próprios formuladores dessas idéias foram atores importantes no processo de democratização do Brasil, o que dificultaria qualquer processo de condenação das instituições democráticas *per se*. Porém, o que não se pode negar é que tais idéias estão fortemente associadas com a estrutura argumentativa que se caracterizou anteriormente de *autoritarismo desmobilizador*. Apesar de a ênfase atribuída a alguns elementos sofrer alterações nos diferentes momentos de mobilização dessas idéias, parece claro que o diagnóstico que se faz da sociedade brasileira obedece a uma mesma estrutura de argumentação. Assim, crê-se que fica respondida a questão colocada no início do capítulo, ou seja, ***a representação que se fez sobre a inflação durante o processo de formulação e implementação do Plano Real possui uma forte correspondência com a tradição tecnocrática brasileira, podendo ser caracterizada como materializando a continuação desse arquétipo na sociedade brasileira.***

Além disso, como se verá no próximo capítulo, diante de tal diagnóstico, vai haver uma derivação natural numa terapia tecnocrática, que vai dar origem a um determinado

modelo de organização político-institucional, que se tratará caracterizar através do conceito de *insulamento burocrático*.

CAPÍTULO VI – “PARA CURAR A DOENÇA NACIONAL, UM BOM REMÉDIO”: AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO PLANO REAL

Como é amplamente reconhecido pela literatura, o sucesso do Plano Real, enquanto Plano de estabilização econômica, dependeu da conjugação de uma série de fatores nos campos econômico, político e administrativo. No campo econômico, destaca-se entre outros fatores, a grande disponibilidade de reservas internacionais, que permitiu o lastreamento cambial da nova moeda, bem como a exitosa medida de criação da Unidade Real de Valor, um indexador universal da economia, que tornou possível o alinhamento dos preços relativos até a mudança da moeda nacional (Filgueiras, 2000; Pio, 2001a, 2001b). Com relação aos aspectos político-administrativos (Palermo, 1999; 2000), é salientado o modo como se buscou superar os entraves colocados por alguns dos principais aspectos da configuração das instituições políticas brasileiras. Destacam-se, por exemplo, as negociações com os diversos atores políticos relevantes, para que se conseguisse uma base partidária-federativa para aprovação do Plano (tendo em vista a fluidez do sistema de partidos e das identidades partidárias e a força política dos governadores na federação brasileira), e a *montagem de um gabinete ministerial onde o Ministério da Fazenda foi alçado a uma posição superior do restante dos Ministérios, assumindo o papel de centro decisório do governo* (Loureiro & Abrúcio, 1999).

Este último aspecto foi possível graças a um conjunto de reformas institucionais propostas nas diferentes fases do Plano Real, as quais serão objeto de investigação neste capítulo. Se no capítulo anterior foi visto que a representação que se produziu da inflação durante o processo de formulação e implementação do Plano pode ser inserida dentro do

arquétipo político brasileiro do “autoritarismo desmobilizador”, aqui se pretende examinar o tipo de terapia que derivou de tal diagnóstico/representação. Concentrar-se-á a atenção em algumas medidas de reforma institucional que foram estruturadoras do Plano Real (o Fundo Social de Emergência e a mudança de composição do Conselho Monetário Nacional) e algumas outras propostas que remetiam a reformas constitucionais que somente foram implementadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, ou que ainda se encontram em tramitação (particularmente importante aqui é o projeto de autonomia do Banco Central).

Buscar-se-á aqui responder a três perguntas: *de que maneira se buscou racionalizar e legitimar o conjunto de reformas institucionais que fizeram parte do Plano Real? Qual o sentido político de tais reformas institucionais? Qual a relação entre as reformas e a tradição tecnocrática brasileira?*

A tese que aqui se apresenta é que a representação elaborada sobre a inflação *derivou numa terapia tecnocrática, que visava à hipertrofia do Poder Executivo, e no interior deste, à hipertrofia da tecnocracia encarregada da formulação e implementação da política econômica.* Somente assim, segundo os formuladores do discurso, *haveria condições para que os economistas do governo pudessem tomar as decisões corretas e necessárias, inspiradas na neutralidade e universalidade do conhecimento científico e livre dos constrangimentos impostos pela classe política.* Tal terapia, como se pretende demonstrar, também está inserida num dos *grandes elementos constituintes da tradição política brasileira: “o insulamento burocrático”,* que, como se viu no início do trabalho, *historicamente se constituiu na materialização institucional do “autoritarismo desmobilizador” no Brasil.*

A organização do capítulo obedece à mesma lógica do anterior, sendo o material analisado dividido entre a (6.1) legislação do Plano Real e (6.2) as publicações do *policy makers*. Na última seção (6.3) tenta-se sistematizar a análise feita nas duas seções anteriores e testar a hipótese da existência de uma ideologia tecnocrática na racionalização e legitimação que se fez do Plano Real.

6.1 A legislação do Plano Real

Diante de uma certa representação da inflação e de suas causas, os documentos que deram origem ao Plano Real trataram de propor uma terapia que pudesse pôr um fim ao mal inflacionário. Não se tem a intenção, neste capítulo, de descrever e analisar todas as medidas propostas nos documentos governamentais. Isso fugiria ao escopo deste trabalho. A atenção será centrada nas propostas de reorganização institucional inscritas nos documentos que deram origem ao Plano, pois se crê que foi aí que se materializaram as principais idéias políticas que guiaram a ação estatal.

Inicie-se, então, pela Exposição de Motivos n. 395, de 07 de dezembro de 1993, a que mais explicitamente estabeleceu o projeto político que estava materializado no Plano Real. Grande parte do documento era dedicada à justificação de um conjunto de medidas no campo fiscal, sendo a principal delas o Fundo Social de Emergência.

No diagnóstico da questão fiscal, é afirmado que o Orçamento para 1994, enviado ao Congresso em agosto de 1993, tinha uma previsão de déficit de aproximadamente 26 bilhões de dólares, e que feita uma revisão inicial das despesas com juros e descontados os financiamentos de longo prazo, o déficit a ser financiado com recursos inflacionários situava-se em 22,2 bilhões de dólares.

Diante dessa situação foram tomadas umas séries de medidas, como a reprogramação do Orçamento de 1994, visando ao equilíbrio operacional. Porém, mesmo com essa reprogramação e com a restimação das despesas com pessoal e previdência, o déficit ainda situava-se em 16,3 milhões de dólares, sendo que

foi necessário então efetuar cortes drásticos nas outras despesas de custeio e capital financiadas com recursos não vinculados, revelando a decidida disposição governamental de ajustar em definitivo as suas contas. Isso fez com que, ainda assim, o déficit chegasse, mesmo somando-se a redução das despesas com juros reais obtida pela eliminação do déficit operacional, aos 9,3 bilhões de dólares (EM n.395, de 07 de dezembro de 1993: 119).

A gravidade deste quadro fiscal oferecia a principal justificativa para que se adotassem novas medidas para financiar o déficit remanescente. Assim, foi proposta a criação de um mecanismo emergencial de ajuste, o Fundo Social de Emergência.

O Fundo Social de Emergência, que proponho seja criado mediante uma emenda constitucional, aqui denominada de Estabilização, tem como objetivo equacionar o

financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após os cortes feitos, teriam de ser financiados por fontes inflacionárias. Também será utilizado, de forma complementar, no pagamento das despesas relacionadas com outros programas sociais de relevante interesse econômico e social (o que não inclui, vale ressaltar, qualquer gasto novo além dos previstos no orçamento) (idem: 120).

Afirma-se ainda no documento, que das várias alternativas estudadas para compatibilizar a “urgência do programa de estabilização” com a “agenda da Revisão Constitucional”, esta teria sido a melhor “tanto do ponto de vista financeiro como da equanimidade na distribuição dos sacrifícios inevitáveis do ajuste fiscal” (idem: 120).

Segundo a proposta contida no documento, o Fundo Social de Emergência vigoraria por um período de dois anos e seria constituído por meio do aporte de 15 por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais, implicando cortes, na mesma proporção, das despesas financiadas com recursos vinculados, e de um adicional de 5 por cento incidindo sobre as alíquotas dos mesmos impostos e contribuições.

O valor do Fundo seria de aproximadamente 15,8 bilhões de dólares, dos quais 6,5 bilhões não contribuiriam para a redução do déficit, pois se destinariam à cobertura de despesas com a Previdência e outras despesas de capital não vinculadas. Assim, a contribuição líquida do Fundo para o financiamento do déficit seria de 9,3 bilhões de dólares.

O principal objetivo alegado para o fundo, do ponto de vista da alocação de recursos, seria reduzir a rigidez orçamentária “já que os recursos tornados disponíveis pelo corte global de 15 por cento das despesas vinculadas deverão ser destinados a cobrir gastos em áreas onde há real necessidade adicional de fundos” (idem: 121).

Utilizando-se de uma argumentação que Marcos Nobre & Vinícius Freire (1998) denominaram de *lógica do inevitável*, afirma-se que o Plano seria a única alternativa possível diante da conjuntura econômica e sem ele “difícilmente o Governo encontrará o necessário equilíbrio fiscal e mais difícilmente ainda terá condições de combater a inflação com a presteza que o País reclama” (idem: 122).

Viu-se, anteriormente, que na representação que se fez da inflação e de suas causas, um dos fatores apontados como responsáveis pela desordem fiscal era o *engessamento* dos recursos financeiros, através dos mecanismos das vinculações de receita, que garantiam o repasse automático de recursos para certas áreas de políticas ou para os Estados e Municípios, sem passar pelo crivo do Poder Executivo. Tais mecanismos haviam sido criados pela Constituição de 1988 e foram apresentados como uma forma de se garantir a descentralização

política e administrativa do Estado e o conseqüente fortalecimento do federalismo no País. Além disso, algumas vinculações ligadas às políticas sociais previam a criação de Conselhos de Políticas Públicas, envolvendo a sociedade civil e o Estado no controle, formulação e execução de políticas. Assim, as vinculações e transferências obrigatórias de receitas foram apresentadas como um mecanismo fundamental de democratização do Estado no Brasil, por fortalecerem o federalismo e a participação política da população na gestão da coisa pública.

Porém, de acordo com a análise feita, os formuladores do Plano Real viam aí uma das grandes fontes de *inadequação institucional*, responsável pela desordem fiscal brasileira. A solução para essa inadequação, como se viu acima, passava por um retorno à centralização dos recursos financeiros (e políticos) nas mãos do Poder Executivo, pois, segundo seus formuladores, só assim a racionalidade econômica poderia ser alcançada. No interior do Poder Executivo, como destacaram Loureiro & Abrúcio (1999), coube ao Ministério da Fazenda ser o grande centralizador das decisões estatais.

Além das medidas contidas na proposta do Fundo Social de Emergência, o documento ainda contava com uma série de sugestões no campo da Reforma Constitucional, sugestões estas que completavam o projeto descrito acima. Assim, afirma-se que “é preciso reduzir todas essas vinculações a um nível compatível com a boa gestão dos recursos” (idem: 123). Para alcançar tal meta, são propostas as seguintes medidas:

- a) Eliminam-se das disposições permanentes da Constituição todas as vinculações estabelecidas, exceto para Estados e Municípios.
- b) Atribui-se ao Congresso, através de lei complementar, competência para estabelecer vinculações de receita, mas sempre por prazo determinado.
- c) Em disposição transitória, mantêm-se em vigor as vinculações constitucionais hoje existentes por um período de cinco anos (idem: 124-125).

Veja-se que as mudanças institucionais propostas no projeto de reforma constitucional visavam materializar o processo de concentração de poderes nas mãos do Executivo, e que estava garantido de maneira provisória no texto do Fundo Social de Emergência. Assim, tais medidas analisadas até aqui são uma primeira indicação do sentido que as reformas institucionais propostas na “esteira” do Plano Real assumiam em termos de ideologia política e sua materialização, ou seja, se buscava racionalizar e legitimar todo um processo de concentração de poderes nas mãos do Executivo e materializar essas idéias no texto de uma

Constituição “reformada” de acordo com os ditames da boa racionalidade econômica e adequada institucionalmente à realidade brasileira.

Uma segunda proposta de reorganização institucional contida no documento que se está analisando, e que tinha como meta favorecer a “disciplina fiscal e monetária”, se refere à *autonomia do Banco Central*.

O debate sobre a autonomia do Banco Central é tão longo quanto a história dessa instituição no Brasil¹. Praticamente toda a história republicana brasileira foi marcada pela discussão sobre a conveniência da criação ou não de uma instituição como o Banco Central (Novelli, 1999). Porém, somente com o Golpe Militar de 1964 e com as reformas institucionais que foram realizadas no governo Castello Branco, sob os auspícios de Roberto Campos e Otávio Bulhões, é que se conseguiu por em prática o projeto do Banco Central².

Sua criação foi inspirada no *Federal Reserve Board* americano, prevendo a implementação de mandatos fixos para presidente e diretores³, com o objetivo de garantir sua independência diante das pressões políticas⁴. Nas palavras de seu primeiro presidente: “funções políticas estão sujeitas a pressões políticas. E é preciso que haja funções que estejam isentas dessas pressões” (Dênio Nogueira, apud Noveli, 1999: 127)⁵. Assim, acreditava-se que

¹ Sobre a história e as funções dos Bancos Centrais, existe um longo debate. Abordar esse tema fugiria do escopo deste trabalho. Para uma discussão a esse respeito, vide os trabalhos de Novelli (1999), Rua (1997: 173-174), Guzman (1997) e o recente livro organizado por Sola, Kugelmas & Whitehead (2002).

² A reformulação institucional do sistema financeiro começou pela criação do Banco Central com a Lei 4.595. Até então as funções de Banco Central eram divididas entre a SUMOC e o Banco do Brasil. A SUMOC era o órgão normativo das políticas monetária e cambial sem, entretanto, autoridade executiva. O Banco do Brasil agregava às suas funções de banco comercial e de fomento duas funções de Banco Central: a de banqueiro do Tesouro e a de banqueiro do sistema bancário através da Carteira de Redesconto e da Caixa de Mobilização Bancária. (Lara Resende, 1990: 228).

³ De acordo com a Lei n. 4595, o mandato do presidente e diretores do Banco Central seria de seis anos, os quais só seriam demissíveis por “motivos relevantes, expostos em representação fundamentada” (apud, Werneck Vianna, 1987: 108).

⁴ Neste contexto, dois pontos de vista se entrelaçavam na busca de um modelo para a reorganização da autoridade monetária brasileira. “De um lado, o ideal de autonomia completa em relação ao Executivo, à semelhança da tradição anglo-saxônica; de outro, a necessidade de se fortalecer o Ministério da Fazenda para a consecução de objetivos mais ambiciosos” (Werneck Vianna, 1987: 106).

⁵ “Eu não confiava no Banco do Brasil, não confiava no BNDE, porque ambos viviam se queixando e me implorando que não os obrigasse a conceber empréstimos com a cláusula da correção monetária (...) Havia pressões constantes para expandir o crédito através do perdão da correção monetária, da transferência ao Tesouro da correção cambial das dívidas, etc. Mas eu acreditava, naquela ocasião, que o Banco Central, tendo independência, poderia enfrentar tudo isso. O cargo de Ministro da Fazenda é um cargo político em qualquer lugar do mundo, e portanto é sensível às pressões políticas. Se as pressões se fizessem sobre o Ministério da Fazenda, evidentemente seria mais difícil de enfrentá-las. No caso do Ministro Bulhões, talvez não fosse, mas o Ministro Bulhões não seria eterno. Outro ministro da Fazenda, mais político do que técnico cederia mais

o *insulamento* do Banco Central garantiria o cumprimento de seu papel de “defensor da moeda”. Apesar dos vários fatores (políticos, administrativos e econômicos) envolvidos no debate sobre a autonomia do Banco Central, é perfeitamente possível relacionar o projeto do Banco Central do Brasil, proposto no conjunto das reformas elaboradas por Campos e Bulhões, com o sentido político mais geral de tais reformas, ou seja, visavam à hipertrofia do Poder Executivo do Estado, e no interior do Poder Executivo, a centralização do poder na tecnocracia ligada ao Ministério da Fazenda (comandado por Bulhões) e à Secretaria Extraordinária de Planejamento (comandada por Campos)⁶. Senão, qual o significado de mandatos fixos para presidente e diretoria do BCB, que seriam escolhidos pelo Presidente da República, sem qualquer possibilidade de exercício de controle de suas funções pelos poderes da República?

Resta assinalar que tal projeto de um Banco Central autônomo teve um certo sucesso durante o governo Castello Branco, sendo progressivamente abandonado pelos posteriores governos do interregno militar⁷. A partir do governo Costa e Silva, tendo Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda, começaram a ganhar proeminência espaços colegiados de decisão da política econômica, que passaram a submeter toda a estrutura organizacional do Estado às suas deliberações. Particularmente importante foi o Conselho Monetário Nacional⁸ criado no governo Castelo Branco, para fazer a gestão da política monetária e garantir a autonomia do Banco Central nesse processo, mas que, nos governos Costa e Silva e Médici passa a se constituir num espaço corporativo de representação de interesses e de centro decisório da política econômica, centralizando o poder nas mãos do então Ministro da

facilmente às pressões. Eu imaginava que o Banco Central seria uma espécie de biombo para impedir que as pressões recaíssem sobre o Ministério da Fazenda, com a vantagem de o Presidente do Banco Central, sendo independente, poder mesmo até se impor ao ministro. Creio que eu estava certo. Posteriormente isso foi distorcido, mas seria de qualquer maneira, quer essas funções tivessem ficado com o Ministério da Agricultura, o Ministério das Comunicações ou o Ministério da Fazenda, se os interesses políticos superassem os interesses nacionais. Mas se fosse mantida a independência do Banco Central, estaria segura a defesa dos Ministérios que pudessem ser pressionados. Na época, evidentemente, eu não poderia prever que o Banco Central viesse perder sua independência” (Dênio Nogueira, apud Novelli, 1999: 128).

⁶ Uma análise detalhada sobre o sentido tecnocrático do formato institucional do Banco Central, na forma como pensado pelas elites tecnocráticas responsáveis por sua criação, vide o trabalho de Acco (1996). Vide também a autobiografia de Roberto Campos (2001: 661-674).

⁷ Deve-se destacar ainda que o projeto do Banco Central autônomo sempre foi limitado pelo papel que o Banco do Brasil continuou mantendo, de autoridade monetária, contra a vontade dos fundadores do Banco Central. Assim, a lei 4.595/64 estabeleceu um modelo híbrido de Banco Central, com a existência de duas autoridades monetárias, BCB e BB. Sobre o tema, vide Novelli (1999); Gouvêa, (1994), Acco, (1996) e Rua (1997).

⁸ Nos parágrafos seguintes se abordará mais detidamente sobre o Conselho Monetário Nacional.

Fazenda, Delfim Netto (Werneck Vianna, 1987)⁹ e, no governo Geisel, o papel desempenhado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, que buscou uma (re) centralização das decisões estatais nas mãos do Presidente da República e substituiu o CMN como órgão coordenador da política econômica e do qual o Banco Central do Brasil não fazia parte (Codato, 1997).

Este processo de centralização de poderes de decisão sobre a política econômica, nas mãos do Presidente da República durante o governo Geisel (Cf Novelli, 1999: 134) e os primeiros indícios de crise econômica foram dois motivos para que o tema da independência do BCB ressurgisse no final de 1978, por iniciativa de um dos membros do CMN nomeados pelo Presidente da República¹⁰. O assunto, porém, não teve prosseguimento nas discussões sobre a política econômica do período.

No governo Figueiredo (1979-1985), já num contexto de acentuação da crise política e econômica, o tema novamente volta à tona. Em 1979, o presidente do Banco Central, Carlos Brandão, apresentou um projeto de transformar o BCB em um Banco Central “clássico”, ou seja, unicamente preocupado com o controle da moeda e do crédito (Cf. Novelli, 1999: 136)¹¹. Tal proposta também não teve solução de continuidade, pois o mandato de Brandão durou apenas cinco meses, e o novo presidente do BCB, Ernane Galvêas, era contrário a tais propostas¹².

Somente em 1984, com a criação da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, e diante do descontrole dos principais indicadores econômicos e da crise de legitimidade do regime militar é que novamente o tema da autonomia do Banco Central retorna ao debate público, através de algumas propostas contidas no relatório final da Comissão¹³. No restante dos anos 80, o tema é freqüentemente debatido pela grande imprensa

⁹ Neste período, houve uma clara diminuição da importância da diretoria do Banco Central em relação ao CMN, principalmente porque este se converte “no órgão colegiado que trata praticamente da coordenação de toda a política econômica do governo, acompanhando e quase determinando globalmente seus efeitos” (Vianna, 1987: 310).

¹⁰ A proposta foi apresentada por José Carlos de Moraes Abreu, Diretor Geral do Banco Itaú (e membro do CMN) em palestra realizada aos funcionários do BCB em 19/10/1978 (Novelli, 1999: 134).

¹¹ O projeto não alterava a composição do CMN, ao qual o BCB continuaria vinculado.

¹² “O Banco Central não é uma torre de marfim; é um instrumento de trabalho a serviço da economia nacional...a política monetária não é um fim em si mesma, mas um instrumento que deve servir ao país”(Ernani Gáveas, In: *O Globo*, 18 de agosto de 1979, apud Novelli, 1999: 139).

¹³ O relatório final da Comissão defendia: a) o fim das atividades de fomento exercidas pelo BCB; b) a transferência da administração da dívida pública do BCB para o Ministério da Fazenda; c) a manutenção do papel do BB como principal instrumento de política creditícia da União e agente do Tesouro; d) a extinção do orçamento monetário; e e) a centralização das contas do Tesouro no BCB. Ainda com relação especificamente ao

(Novelli, 1999: 146), porém algumas mudanças nas funções do BC somente vão ser verificadas na gestão de Bresser Pereira no Ministério da Fazenda. A principal delas se deu através do Decreto n. 94.444/87, que transferiu os fundos e programas de crédito do BCB para o Ministério da Fazenda “acabando com as funções de fomento do BCB. *A extinção da DICRI¹⁴ e conseqüentemente das funções de fomento do BCB representou o fim do papel desenvolvimentista da instituição*” (Novelli, 1999: 149, grifos no original). Em junho de 1988, o Boletim do BCB deixa de publicar o Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias (BB e BCB) para publicar o Balancete Analítico do Banco Central. “*a partir de então, o BCB passa a centralizar todas as funções de Banco Central*” (Novelli, 1999: 150, grifos no original).

No governo Collor (1990-1992), reconhecido como o precursor das reformas neoliberais no Brasil, a economia brasileira começou a entrar numa fase de “liberalização” e “desregulamentação”. Quanto ao debate sobre a independência do BCB, este “estava definitivamente incorporado à agenda econômica e política” (Novelli, 1999: 155), fazendo parte, inclusive das Diretrizes de Ação do governo Collor (Paiva, 1990: 36). Apesar dos intensos debates ocorridos no período, não se verificou qualquer mudança em direção à autonomia do BC (que era vista a partir da impossibilidade do BCB financiar o tesouro e do estabelecimento de mandatos fixos para a diretoria). Somente no governo Itamar é que se verifica o retorno dessa discussão, que se deu, no contexto de implementação do Plano Real. Nossa intenção, como já se mencionou, será verificar como se buscou legitimar e racionalizar, e qual o sentido político das propostas de independência do BC, contidas nos projetos que deram origem ao Plano Real.

Vejam-se, agora, as propostas referentes à autonomia do Banco Central, que foram realizadas no contexto do Plano Real. A reorganização institucional do BC era vista como processo fundamental para o sucesso do Plano, pois a “confiança na moeda só poderá ser alcançada através de um processo de reeducação, tanto do público quanto das autoridades. O necessário debate em torno do desenho das instituições monetárias deve ser parte fundamental desse processo e pretendemos estimulá-lo” (EM n. 395, de 07 de dezembro de 1993: 130).

BCB, o relatório propunha a centralização das reservas bancárias nesta instituição “Estas alterações aproximariam o Banco Central do perfil de um Banco Central clássico” (Gouvêa, 1994: 216-222).

¹⁴ Diretoria do Crédito Rural, Especial e Programas Especiais.

O conteúdo da proposta visava, sobretudo, ao insulamento da instituição diante das influências políticas, de modo que as suas ações fossem pautadas pela mais pura racionalidade econômica, longe da influência de políticos “populistas” e de todas as outras formas de “irracionalidade”.

Apenas instituições monetárias *protegidas de pressões* serão capazes de permitir a recuperação da confiança perdida na moeda. Mais ainda, só um Banco Central *isolado de influências* é capaz de assegurar o compromisso do Governo da União com a disciplina fiscal, reforçando definitivamente a credibilidade necessária para o surgimento do programa de estabilização (idem: 130, grifos nossos).

(...)

Uma instituição monetária autônoma, com o objetivo bem determinado de garantir a estabilidade, é, por esta razão, *imprescindível* para uma economia que pretende ser competitiva e socialmente mais justa. Ela é peça fundamental do processo de reorganização do Estado, necessária ao saneamento completo das finanças públicas, sem o qual não se reencontrará o caminho do crescimento sustentado, do emprego e da melhor distribuição de renda e riqueza (idem, grifos nossos).

Ora, o que se observa em tais formulações é um projeto de *insulamento* do Banco Central, praticamente nos mesmos moldes de como foi formulado pelos seus idealizadores no Brasil (Campos e Bulhões), ou seja, defende-se uma instituição autônoma e independente dos poderes da República, com o pretense objetivo de ser o “guardião da moeda e da estabilidade”, o que não seria possível se a sorte de tal instituição estivesse à mercê das disputas políticas.

O discurso “independentista” busca legitimar a idéia de que a racionalidade do processo decisório só pode ser obtida quando do isolamento deste diante da política. As decisões sobre política monetária seriam “técnicas” e deveriam ser tomadas por “técnicos capacitados”, sem a interferência da classe política (fonte permanente de irracionalidade). Em nome da complexidade e da necessidade de sigilo das decisões se busca legitimar a transferência de poder decisório sobre questões públicas à tecnocracia, de modo a torná-la completamente “autônoma” e não responsável por suas decisões. Novamente *o insulamento burocrático* aparece como solução aos problemas nacionais.

O que se tem, nesse caso, é novamente uma proposta de reforma, que visa imunizar as instituições das várias formas de irracionalidade que dominariam a cena política brasileira. O projeto de autonomia do Banco Central, proposto no conjunto de medidas que constituíram o Plano Real, seria, assim, uma segunda maneira de corrigir as inadequações institucionais identificadas como responsáveis pela crise brasileira, que estaria materializada no grande mal nacional que seria a inflação. Tal projeto, apesar de fazer parte da Exposição de Motivos que

criava o Fundo Social de Emergência e a URV, não foi contemplado na Medida Provisória que criou o Plano Real. A explicação para o abandono de tal projeto, como se verá posteriormente, vai desde a não-concordância do Presidente da República, até as dificuldades políticas para sua aprovação, o que fez com que se optasse por uma linha de menor resistência, que era a mudança de composição do Conselho Monetário Nacional.

Por último, cabe destacar-se uma última proposta de reorganização institucional, que não estava presente em nenhuma das Exposições de Motivos anteriores, mas que se fez presente na Medida Provisória que criou o Plano Real. Está-se falando da mudança na composição do Conselho Monetário Nacional.

Como se destacou anteriormente, o Conselho Monetário Nacional ocupou um espaço estratégico no processo decisório da política econômica, principalmente durante os governos Costa e Silva e Médici, porém sua criação se deu no conjunto de reformas do sistema financeiro realizadas durante o governo Castello Branco. A Lei Bancária, estabelecia o CMN como autoridade suprema do Sistema Financeiro Nacional. Sua composição revelava o projeto de autonomia que se desejava para as instituições responsáveis pela política monetária, particularmente para o Banco Central. Pela Lei n. 4595, constituíam o plenário do CMN, o Ministro da Fazenda, na qualidade de presidente do órgão, os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE e mais seis membros, dotados de um **mandato**, nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros representativos das várias regiões do País e possuidores de “notórios conhecimentos em assuntos econômico-financeiros” (Werneck Vianna, 1987: 107). Segundo Werneck Vianna, esta categoria de “membros com mandato” visava manter uma certa independência do Conselho em relação ao Executivo, dado que a duração do mandato era de seis anos, superior aos limites de uma gestão presidencial e conseqüentemente de seus ministros. Dentre os *membros com mandato* seriam destacados o presidente e três diretores para o Banco Central. Assim, ao se garantir um mandato à maioria dos membros do Conselho, se assegurava uma autonomia para a autoridade monetária, impedindo solução de continuidade na política financeira.

Com a entrada de Costa e Silva na Presidência da República, em 1967, e a assunção de Delfim Netto ao Ministério da Fazenda ocorre uma profunda transformação nas instituições responsáveis pela política econômica. A antiga pretensão autonomista para o Banco Central e CMN é substituída por uma orientação que visava dar ao colegiado do CMN uma função de espaço de agregação e representação de interesses.

A mudança de nomes do esquema econômico-financeiro, consequência normal da sucessão presidencial, não causaria maiores danos ao substancial programa Campos/Bulhões, salvo num ponto: a substituição do Presidente do Banco Central. E residirá precisamente neste ponto a primeira e primordial transformação operada na gestão do novo Ministro da Fazenda, revelando um feito decisório diferente e que resultaria, de certo modo, em medidas substantivas diversas no que tange aos formatos organizacionais do relacionamento entre as classes dominantes e o Estado. O Banco Central, criado com intenções de autonomia dentro da hierarquia financeira, seria, com seus quatro membros no interior do Conselho Monetário, a garantia de continuidade das linhas mestras da política castelista. A providência, incluída na lei, porém, ‘não pegou’. O CMN, estruturado segundo moldes liberais, como um núcleo de deliberações fundamentais (porque monetárias) para o conjunto da economia, verá mantido – e até reforçado – seu status de central decisória, embora sacrificando as veleidades privatizantes e autonomistas, tão caras a orientação precedente, que a Lei tentara garantir (Werneck Vianna, 1987: 114).

Assim, na gestão do Ministro Delfim Netto (que se prolonga até março de 1974), o CMN vai se tornar a mais importante agência governamental, “levando às últimas consequências a idéia de fortalecimento do Ministério da Fazenda” (idem, 117), que ocorre tanto como resultante de modificações introduzidas legalmente na estrutura do órgão, quanto também pelo próprio estilo decisório de Delfim Netto¹⁵. A atuação do Conselho passará cada vez mais a servir como módulo de articulação dos interesses econômicos encontráveis na sociedade, entre si e com o aparato administrativo, centralizado na figura do Ministro da Fazenda “o que não se sobrepõe ao exercício do papel, também original, da agência de coordenação intragovernamental” (idem, 120). Nas palavras de Werneck Vianna (1987: 132):

Criado para ser importante núcleo de influência do setor financeiro privado sobre o Executivo, garantindo autonomia das decisões monetárias, inclusive como forma de controle sobre os rumos da economia, o Conselho evolui para a condição de postulador final destes mesmos rumos, inaugurando novos mecanismos de articulação daqueles interesses dentro do aparato estatal. No interior de um contexto institucional fechado, onde os canais tradicionalmente utilizados para veiculação das demandas foram suprimidos ou destituídos de efetiva representatividade, a tentativa de obter o consenso das classes empresariais nas decisões do governo vai depender de uma ‘interação muito grande entre a autoridade e sua clientela.

O CMN se constituiu, então, no principal centro decisório da política econômica durante os governos Costa e Silva e Médici, quando o País vivenciou monumentais índices de

¹⁵ A composição do CMN sofre várias modificações durante os governos Costa e Silva e Médici. Na primeira mudança do CMN, com a Lei n. 5632, de 30 de novembro, aumentou-se de 6 para 7 o número de membros nomeados pelo Presidente da República, em virtude da criação de uma nova diretoria para o Banco Central.

A segunda alteração, feita pelo Decreto n. 65.769, de 2.12.1969, incluiu na composição do CMN os Ministros da Agricultura e do Interior que, assim como os ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio, passaram a ter direito a voto. O presidente do BCB tornou-se membro *ex-officio* do CMN. Assim, o número de membros nomeados pelo presidente da República diminuiu para seis, dos quais quatro seriam escolhidos para diretores do BCB, e a duração de seus mandatos foi reduzida de sete para quatro anos.

Através do Decreto n. 71.097, de 14 de março de 1972, os presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF) passaram a integrar o CMN (Novelli, 1999).

crescimento, e que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”. Como já visto anteriormente, a partir de 1973, devido a uma conjugação de fatores internos e externos, a economia brasileira começou a demonstrar os primeiros sinais de crise. O novo governo que assumiu em 1974 se viu, então, diante da tarefa de promover reformas institucionais que possibilitassem um novo formato organizacional para a gestão da política econômica, pois a “dupla tarefa que o CMN assumiu no período, de agência governamental de formulação e gestão da política econômica e de instância de intermediação de interesses sociais esteve também na origem do perfil excessivamente informal que dominou a organização” (Codato, 1997: 34). As principais mudanças adotadas foram a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria do Planejamento, órgão de assessoria da Presidência, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) – agência que passaria a substituir o CMN como colegiado máximo de coordenação e planejamento – e a redução das funções deste último (Werneck Vianna, 1987; Codato, 1997).

A tônica central das mudanças residia em que o comando da política econômica, antes conferido a um Ministro de Estado e exercido em reuniões de um colegiado sem direta vinculação com a Presidência, passava agora ao próprio presidente, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Assim, a partir do governo Geisel, o CDE se constituiu no principal espaço de formulação e implementação da política econômica, cabendo ao CMN um espaço secundário no processo decisório estatal, passando este a se dedicar quase que exclusivamente à administração da moeda. Sua composição foi alterada (Lei n. 5045/1974), sendo dele excluídos os ministros da Agricultura e do Interior, bem como o presidente da Caixa Econômica Federal. Reduziu-se para três o número de membros indicados pelo Presidente da República, com mandato de cinco anos. Além disso, os diretores do BCB perderam o direito ao voto e poderiam ser demitidos *ad nutum*, e, em 1976, o presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi admitido no CMN.

A partir do governo Figueiredo (1979-1985), diante das críticas de vários setores do empresariado à estrutura decisória da política econômica do governo Geisel¹⁶, marcada pela centralização decisória no Presidente da República, através do CDE e pelo fechamento dos canais de representação do empresariado, se resolve promover um conjunto de mudanças institucionais restaurando os canais de participação do empresariado no processo decisório estatal.

¹⁶ Críticas que culminaram nas campanhas contra a estatização da economia e pela democratização (Cf. Codato, 1997).

Com relação ao CMN, resolve-se alterar a estrutura decisória, transferindo sua presidência para a Secretaria do Planejamento (Seplan). Também foi aumentado o número de membros nomeados pelo Presidente da República de três para oito, assim como se definiu o retorno de outros (ministros da Agricultura e do Interior e o presidente da Caixa Econômica Federal) ao Conselho, além da inclusão do presidente do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e do diretor da Carteira de Comércio Exterior – CACEX. Os cinco diretores do Banco Central continuaram sem direito a voto e os empresários lograram uma vitória efetiva: ampliaram sua participação de três para oito representantes, o maior número desde a criação do CMN em 1964 (Codato, 1997).

Houve ainda outras modificações no Conselho, como sua volta ao Ministério da Fazenda, a inclusão na sua composição dos presidentes do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA), mais um diretor do Banco Central e mais um representante dos empresários. Essas várias modificações indicam uma tentativa de se revigorar o CMN e reverter a especialização funcional a que foi submetida a agência no governo Geisel, com a criação do CDE. Porém, apesar de se observar uma certa ascensão do Conselho, não se “conseguiu reeditar a notável ascendência sobre o processo decisório detida no período 1969-1973” (Codato, 1997: 319).

Diante da crise econômica que se acentua durante o governo Figueiredo, começa a haver um processo no interior da burocracia econômica, que Gouvêa (1994) denomina de “tomada de consciência” com relação aos problemas econômicos brasileiros, cuja maior manifestação era a crise da dívida externa. A partir de 1984 são propostas várias mudanças em direção a um reordenamento das finanças públicas, que indicavam novos papéis para o Banco Central e para o Conselho Monetário Nacional, dentro dos moldes do projeto “independentista” que marcou a criação dessas duas agências.

A ascensão dos civis ao poder com a “Nova República” não provocou grandes alterações no Conselho Monetário Nacional. O que se observa, é que, diante da crise econômica e dos esforços contínuos de estabilização da economia, o componente de “gestão da moeda” passa cada vez mais a ser valorizado, pelo menos no plano das idéias, como funções a serem desempenhadas pelo Conselho. Sua composição, porém, continuava a materializar o formato de “arranjo corporativo”, formato que este assumiu, pelo menos desde 1968, com a entrada de Delfim Netto no Ministério da Fazenda. Através do Decreto n. 91.185, de 3/4/1985 são acrescentados mais dois membros à sua composição: o Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e mais um membro entre aqueles nomeados pelo

Presidente da República. Já o Decreto n. 93.490, de 31/10/1986, incluiu na Composição do Conselho o Ministro do Trabalho e o Decreto n. 94.303, de 01/05/1987 admitiu um membro representante das classes trabalhadoras, que faria parte das votações de urgência (Novelli, 1999).

O caráter corporativo do CMN continuou presente no governo Collor, que através do Decreto n. 99.207, de 12/04/1990, estabeleceu sua nova composição: ministros da Economia (presidente), Infra-Estrutura (vice-presidente), Agricultura e Reforma Agrária, Trabalho e Previdência Social, presidentes do BCB, BB, CEF, BNDES e CVM, representante das classes trabalhadoras e seis membros nomeados pelo Presidente da República. Os casos de urgência seriam deliberados por todos os ministros, os presidentes do BCB e BB, representante das classes trabalhadoras e dois membros nomeados pelo Presidente da República.

Devido à inflexão monetarista no campo da política econômica, verificada desde o fim do Plano Cruzado e a ascensão do ideário neoliberal, que passa a se disseminar por boa parte das elites estatais (Novelli, 1999; Gouvêa, 1994), a estrutura corporativa do CMN representava muito mais um caráter formal do que uma real atuação dessa agência na definição da política econômica. Assim, cada vez mais se passava a exigir das instituições responsáveis pela gestão da moeda (BCB e CMN), que concentrassem sua atuação na “estabilidade da moeda”.

A composição do CMN sofre uma outra alteração durante o governo Itamar Franco, que através de Lei n. 8646, de 07/04/1993, estabelecia como componentes do Conselho os ministros da Fazenda (presidente); da SEPLAN (vice-presidente); da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Indústria, Comércio e Turismo; do Trabalho; Previdência Social; presidentes do BCB, BB, CEF, BNDES, CVM, BASA e BNB; um membro das classes trabalhadoras, “ouvidas as centrais sindicais”; e seis membros nomeados pelo Presidente da República com mandato de dois anos.

Essa era a composição do CMN quando da alteração sofrida através da Medida Provisória que criou o Real. Através do artigo oitavo da MP n.542, o Conselho passaria a ter a seguinte composição:

O Conselho Monetário Nacional, criado pela lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a ser integrado pelos seguintes membros:

I - ministro de Estado da Fazenda, na qualidade de presidente;

II - ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República;
e

III - presidente do Banco Central do Brasil;

Parágrafo 1º - O Conselho deliberará mediante resoluções, por maioria de votos, cabendo ao presidente a prerrogativa de deliberar, nos casos de urgência e relevante interesse, *ad referendum* dos demais membros.

Parágrafo 2º - Quando deliberar *ad referendum* do Conselho, o presidente submeterá a decisão ao colegiado, na primeira reunião que se seguir àquela deliberação.

Parágrafo 3º - O presidente do Conselho poderá convidar ministros de Estado, bem como representantes de entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões, não lhes sendo permitido o direito de voto.

Parágrafo 4º - O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que for convocado por seu presidente.

Parágrafo 5º - O Banco Central do Brasil funcionará como secretaria-executiva do Conselho.

Parágrafo 6º - O Regimento Interno do Conselho Monetário Nacional será aprovado por Decreto do presidente da República, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da publicação desta medida provisória.

Parágrafo 7º - A partir da publicação desta medida provisória, ficam extintos os atuais mandatos de membros do Conselho Monetário Nacional¹⁷.

¹⁷ A Medida Provisória também define a estrutura de assessoramento do Conselho Monetário Nacional.

“Art. 9º - É criada junto ao Conselho Monetário Nacional a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, composta dos seguintes membros:

I - presidente do Banco Central do Brasil;

II - presidente da Comissão de Valores Mobiliários;

III - Os secretários do Tesouro Nacional e de Política Econômica do Ministério da Fazenda; e

IV - Os diretores de Política Monetária, de Assuntos Internacionais e de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil.

Parágrafo 1º - As reuniões da Comissão serão coordenadas pelo presidente do Banco Central do Brasil.

Parágrafo 2º - O Regimento da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito será aprovado pelo presidente da República.

Art. 10º - Compete à Comissão Técnica da Moeda e do Crédito:

a) propor a regulamentação das matérias tratadas na presente medida provisória, de competência do Conselho Monetário Nacional;

b) manifestar-se, na forma prevista em seu Regimento, previamente, sobre as matérias de competência do Conselho Monetário Nacional, especialmente aquelas constantes da lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964;

c) outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 11º - Funcionarão também junto ao Conselho Monetário Nacional as seguintes Comissões Consultivas:

I - de Normas e Organização do Sistema Financeiro;

II - de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros;

III - de Crédito Rural;

IV - de Crédito Industrial;

V - de Endividamento Público;

VI - de Política Monetária e Cambial;

VII - de Processos Administrativos.

Parágrafo 1º - A organização, a composição e o funcionamento das Comissões Consultivas serão objeto de Regimento Interno, a ser aprovado por decreto do Presidente da República, nele incluídas normas que regulem a audiência das Comissões Consultivas, pelo Conselho Monetário Nacional, no trato das matérias atinentes às finalidades específicas das referidas Comissões, ressalvados os casos em que se impuser sigilo.

A justificativa para tal mudança de composição foi feita na Exposição de Motivos n. 205, que acompanhava a Medida Provisória n. 542. Segundo o documento, tal medida se justificava pela “*desejável autonomia da Autoridade Monetária, tanto no que se refere às pressões políticas como àquelas provindas do sistema financeiro*”. Deste modo, se buscava “recuperar a orientação da Lei n. 4595 e adaptar-se a padrões adotados internacionalmente, acolhidos os aspectos institucionais peculiares da realidade brasileira”¹⁸.

Além disso, é afirmado que as sucessivas mudanças na composição do CMN o tornaram um foro onde “*a autonomia da autoridade monetária fica em xeque*”. A participação de representantes do setor privado é criticada pelo fato de distorcer “o caráter de instituição pública do Conselho, pois envolve partes interessadas em decisões onde deve prevalecer exclusivamente o interesse e o compromisso com a estabilidade”. Já a ampliação da representação governamental é criticada por ter “distorcido o trabalho do CMN, tornando-o sensível a pressões advindas de outros integrantes do processo de decisão pública, nem sempre sintonizados com a função precípua da Autoridade Monetária, para defender a estabilidade da moeda”¹⁹.

Tendo em vista os problemas citados, derivados da participação de diversos setores na composição do CMN, justifica-se a nova composição do Conselho – que passa a ser integrado pelos ministros do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, o Ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central - como a melhor forma de assegurar “a compatibilidade das ações do Conselho com o objetivo de priorizar a gestão monetária e proteger o Real das pressões políticas e econômicas que possam pôr em risco a estabilidade do padrão monetário do país”²⁰.

Como consta na nota 17, também estava prevista na MP 542 a criação de Grupos Consultivos, que teriam como objetivo “manter um foro onde outros setores do governo federal e de representantes da sociedade possam fazer-se ouvir junto ao CMN”. Porém, como destaca Franco em sua análise da nova composição do CMN, “nenhuma convocação da Comissão Consultiva teria lugar no segundo semestre de 1994. Na verdade, nem mesmo o

Parágrafo 2.º - Os atuais mandatos dos membros das Comissões Consultivas ficam extintos”.

¹⁸ Exposição de Motivos Interministerial n. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF. Brasília, 30 de junho de 1994, grifos nossos.

¹⁹ Exposição de Motivos Interministerial n. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF. Brasília, 30 de junho de 1994, grifos nossos.

²⁰ Exposição de Motivos Interministerial n. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF. Brasília, 30 de junho de 1994 grifos nossos.

decreto aprovando o seu surgimento, previsto no Parágrafo 1º do Art. 11º da MP n. 542, foi assinado pelo Presidente da República” (Franco, 1995: 69).

Depois de descrever a nova composição do CMN e como se buscou legitimar esta mudança, cabe responder às seguintes indagações: *Qual o sentido político da mudança realizada na composição do CMN? Qual a relação entre essa mudança institucional e a representação que se fez da inflação e de suas causas, na forma como foi apresentado no capítulo anterior?*

Ao que parece, a mudança na composição do CMN fechou o ciclo de proposições com vistas a solucionar os problemas identificados como estando na origem do mal inflacionário brasileiro: as atitudes irracionais (o populismo econômico, o corporativismo) e a inadequação institucional, ou seja, através da nova composição para o CMN visava-se retirar deste espaço de deliberação, que se constitui no “órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional”, todo tipo de interesses que pudessem representar demandas setoriais ou corporativas. A forma como o Conselho estava composto, com ministros de várias áreas e representantes dos bancos federais, seria propícia para a difusão da irracionalidade corporativa e populista, pois trariam para o Conselho uma série de demandas que o desvirtuaria de sua função de “guardião da moeda e da estabilidade”. Assim, somente uma organização institucional estruturada em torno dos espaços realmente comprometidos com a estabilidade da moeda poderia se tornar imune a todo tipo de demandas que comprometessem a racionalidade da política econômica.

Além disso, é possível encontrar uma outra explicação para o sentido mais geral dessa inovação institucional. Diante da conjuntura política e econômica que caracterizava o período em que o Real foi implementado, era praticamente impossível conseguir implementar o projeto de autonomia do Banco Central, na forma como foi visto anteriormente. Tal projeto envolvia uma mudança estrutural no modo de atuação das autoridades econômicas no Brasil, o que não seria possível de se obter num contexto pré-eleitoral. A decisão envolveria mudança constitucional, e, portanto, exigiria um longo debate no Congresso, o que inviabilizaria o projeto de estabilização, que tinha que ter resultados em curto prazo (principalmente para viabilizar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso) Um outro fator, é que o Presidente Itamar Franco se posicionava de maneira contrária à independência do Banco Central, defendida veementemente pela tecnocracia encarregada da política econômica, como Gustavo

Franco e Pedro Malan²¹. Diante desses fatores, a estratégia mais racional foi a de deixar o projeto de autonomia do Banco Central para o futuro governo e realizar uma reforma institucional pontual, mudando a composição do CMN, que pôde ser implementada via Medida Provisória. Assim, se garantiu o controle por parte da tecnocracia econômica, dos principais núcleos decisórios da política econômica²², sem ter que se submeter ao desgaste de uma alteração na Constituição²³.

A mudança de composição do CMN pode ser vista, então, como uma estratégia no sentido de se assegurar o insulamento da tecnocracia econômica, tanto do controle dos poderes da República como da influência de interesses corporativos presentes na própria estrutura institucional do Poder Executivo, de modo a garantir que a “racionalidade” das decisões fosse preservada. Além disso, a estratégia de se mudar a composição do CMN ao invés de se buscar a aprovação do projeto de autonomia do Banco Central pode ser vista como uma tentativa de se buscar uma via menos conflitiva para um mesmo objetivo: o insulamento da tecnocracia econômica, ligada ao projeto do Plano Real²⁴.

²¹ Sobre o assunto, vide a matéria: “Itamar rejeita Banco Central independente”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 30/06/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2. “O presidente Itamar Franco está decidido a influir cada vez mais no Plano Real. Já comunicou ao Ministério da Fazenda a decisão de encerrar o seu governo com um salário mínimo de US\$ 90 e rejeitou a proposta de Banco Central independente”.

O presidente do Banco Central, Pedro Malan, e o diretor de Assuntos Internacionais do BC, Gustavo Franco, insistiram junto a Ricupero para que o governo propusesse ao Congresso a independência total da instituição.

Ambos avaliam que essa é a condição essencial para a nova moeda ter credibilidade junto ao mercado”.

²² Numa coluna publicada no *Jornal Folha de São Paulo* sob o título de “Quem ganha e quem perde com o Real” é afirmado que apesar do presidente do Banco Central, Pedro Malan, não ter conseguido que o projeto de independência do BC fizesse parte da Medida Provisória que criou o Plano Real, como prêmio de “consolação” ele haveria ganho a nova composição do CMN.

Pensa-se que muito mais do que um prêmio de consolação, a nova composição do CMN representava a possibilidade de se obter o controle da política econômica por parte da tecnocracia, sem ter que optar pelo desgaste do projeto de autonomia do Banco Central.

²³ Ainda mais diante do fato de que a reforma constitucional prevista para 1994 praticamente não existiu. Sobre o tema, vide Melo (1997).

²⁴ Apesar de ser a linha menos conflitiva, a mudança de composição do CMN provocou a reação de vários setores do empresariado e dos trabalhadores, que reclamavam do fechamento dos canais de participação no processo decisório do Estado. Vide a matéria “Ação dos lobbies pode modificar a MP do real”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 12/Jul/94, Editoria Dinheiro, p. 2. “Outro lobby, articulado por entidades empresariais e sindicais, busca manter representantes destes setores no CMN (*Conselho Monetário Nacional*). O PPR, através do deputado Francisco Dornelles (RJ), encampa a idéia.

A MP determinou que o CMN será formado apenas pelos ministros da Fazenda e Planejamento e pelo presidente do BC. A medida conta com a simpatia de Fogaça.

Perderam suas cadeiras no CMN representantes dos bancos, do comércio, do setor agrícola, dos bancos públicos e trabalhadores”.

Vide também a matéria “Relator não aceitará mudar “cerne” da MP”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 02/07/1994, Editoria Dinheiro, pág. 5.

6.2 Os Policy Makers

Passa-se agora para a análise das formulações que os *policy makers* do Real fizeram, em defesa das reformas institucionais analisadas acima. Aqui, como se verá, o caráter ideológico dos discursos fica explícito, pois mais do que nas Exposições de Motivos e Leis, as publicações dos *policy makers* tratam quase que exclusivamente da racionalização e legitimação das medidas adotadas.

Começa-se com a reforma fiscal e a criação do Fundo Social de Emergência. Como se viu anteriormente, desde a entrada de Fernando Henrique para o Ministério da Fazenda, a problemática do ajuste das contas públicas passa a ser colocada em destaque na agenda governamental. Primeiro, através do Plano de Ação Imediata, que promoveu alguns cortes nos gastos governamentais e reformulou o Orçamento; posteriormente, através do reordenamento institucional das finanças públicas promovido pelo Fundo Social de Emergência (FSE).

O então Ministro Fernando Henrique Cardoso, em várias manifestações destacou para a necessidade imediata de se promover o ajuste das contas públicas. Nesse ponto, um artifício retórico foi freqüentemente utilizado em seu discurso: aquilo que Nobre & Freire (1993) denominaram de “*lógica do inevitável*”. Referindo-se ao problema fiscal, FHC afirmava que

“O senador José Fogaça (PMDB-RS), relator da medida provisória que regulamenta o real, disse ontem que vai fazer “todo o esforço” para que a proposta do governo não seja alterada pelo Congresso.

O relator garantiu que não vai aceitar alterações no “cerne” do Plano Real. O que, segundo ele, poderia comprometer a estabilidade da nova moeda.

(...)

Fogaça passou a noite de quinta-feira lendo a medida provisória. O senador disse que uma das “melhores medidas” foi a modificação na composição e no funcionamento do CMN (Conselho Monetário Nacional).

“O CMN estava desmoralizado. Não havia transparência nem visibilidade dos seus atos. Ele havia perdido a força política”, disse o relator.

O CMN terá agora apenas três integrantes, todos do Executivo (antes havia empresários e trabalhadores), que encaminharão ao Congresso relatório trimestral sobre seus atos”.

“Neste momento *não temos dois caminhos a percorrer*, temos que botar trilhos no governo”²⁵.

Em outro momento, quando do processo de votação da Emenda Constitucional que criava o Fundo, a “*lógica do inevitável*” é complementada por uma tese da *ameaça*²⁶, ou seja, se as propostas necessárias e inevitáveis não fossem aprovadas, o Ministro da Fazenda pediria demissão, o que colocava nas mãos do Congresso a opção entre a “racionalidade” ou o “populismo”, a “responsabilidade” ou a “irresponsabilidade”²⁷. Segundo FHC, “O plano foi elaborado para uma sociedade democrática, com atores políticos responsáveis, que acreditam na negociação, na sinceridade, que põem as cartas na mesa, que não quebra contrato, que não faz congelamento e não dá golpe, mas parece que o Brasil que ir por outro caminho, *mas aí o presidente arranjará quem seja apto a tomar o caminho diferente*”²⁸.

Em outro pronunciamento, ainda na tentativa de convencer o Congresso a votar e aprovar a emenda do Fundo Social de Emergência²⁹, a mesma estratégia da ameaça foi

²⁵ “Um choque para dentro do governo” In: *Jornal Gazeta Mercantil*, 15/06/93.

²⁶ A tese da ameaça é apresentada aqui, no sentido dado por Hirschman (1992), como uma das formas de expressão da retórica da intransigência, a qual, pode ser usada por um discurso reacionário ou progressista. A tese de ameaça é uma retórica tipicamente reacionária que advoga “...contra uma mudança que, devido à tendência predominante na opinião pública, ninguém se atreve a atacar de frente. Essa terceira forma assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de um outro tipo” (1992: 73). A tese conservadora da ameaça tem uma de suas contra-caras na retórica progressista do perigo iminente, que advoga que determinada política é “imperativa para manter à distância algum desastre ameaçador” (1992: 128). Na forma como é utilizada aqui, por Fernando Henrique Cardoso e outros *policy makers* do Real, percebe-se o uso da retórica progressista da ameaça “do perigo iminente”. Como destaca Hirschman, o que unifica esses dois tipos de retórica é o seu caráter de intransigência, cuja principal conseqüência é uma incapacidade de diálogo entre progressistas e conservadores. “O conseqüente isolamento desses diversos grupos parece-me mais preocupante que o isolamento de indivíduos anônimos na ‘sociedade de massas’, à qual os sociólogos deram tanta importância” (1992: 9).

²⁷ A tese da ameaça, em relação à não aprovação do Fundo Social de Emergência também foi utilizada para outras questões, como por exemplo, no caso da **negociação da dívida externa**, quando o presidente do Banco Central afirmou que a concretização do processo de negociação da dívida dependeria da aprovação do Fundo Social pelo Congresso. “Para Malan, acordo vai depender do Plano”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 05/02/1994, Editoria Dinheiro, pág.8. Outro uso da ameaça foi feito pelo líder do Governo no Senado, o Senador Pedro Simon, quando afirmou que se o FSE não fosse aprovado, além da renúncia de Fernando Henrique Cardoso, haveria a implementação de um “**pacote econômico para estabilizar a economia**”. “Simon prevê choque se o fundo não passar”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 05/02/1994, Editoria Brasil, pág. 6; “FHC critica Congresso e governo ameaça com choque”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, Editoria Brasil, pág. 4.

²⁸ “A cartada de Cardoso no Congresso” (capa) In: *Jornal Gazeta Mercantil*, 04/02/1994. A estratégia da ameaça foi utilizada até o momento da votação do Fundo Social de Emergência. A lógica de argumentação, sempre foi a mesma, como pode ser observado nas seguintes matérias publicadas na imprensa. “FHC ameaça pedir demissão” In: *Jornal Folha de São Paulo*, 03/02/1994; “Não há mais o que negociar, diz FHC”, In: *Jornal Folha de São Paulo*, 04/02/1994, Editoria Brasil, pág. 6; “Equipe já mostra sinais de desânimo”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, autor: Carlos Alberto Sardenberg, Editoria Brasil, pág. 6; “FHC pressiona congresso e diz que chegou ‘ao limite’” In: *Jornal Folha de São Paulo*, 09/02/1994, Editoria Brasil, pág.7.

²⁹ O Fundo Social de Emergência foi motivo de intensa negociação entre Governo e o Congresso. Sobre o processo de negociação e os debates envolvidos, vide as seguintes matérias publicadas no *Jornal Folha de São*

utilizada, sendo, porém ampliada pela introdução de um terceiro elemento na argumentação, o *catastrofismo*, ou seja, a paralisia do Congresso diante do projeto do Fundo Social de Emergência, estaria indicando a existência de uma *crise institucional* no Brasil³⁰:

O Congresso hoje, ao não decidir mais uma vez, sequer no que diz respeito ao dar ou não urgência, mostra que ele está sem gás. Houve aí uma ferida que pode ser letal: a incapacidade de tomar posição num momento que o país precisa de decisão. Não se trata da posição do ministro. É mais grave. *Acho que é uma crise institucional*. O Congresso passou por uma CPI, está com as feridas abertas e não teve condições de tomar uma posição mais dura; não disse sim nem não. Como vai haver revisão constitucional? Aqueles que pensam, ao não dar quórum hoje, que em seguida vão fazer revisão constitucional, estão enganados. *Não há condição, não há gás no Congresso para enfrentar as questões do país. Digo isto com muita tristeza como Senador*.

Essa noite, lá com meu travesseiro, pensei que quem sabe fosse o caso de convocar a assembléia nacional revisora específica, *porque o Brasil não pode esperar*. Não podemos seguir de impasse em impasse³¹.

Um dia antes da votação do Fundo, pelo Congresso Nacional, Fernando Henrique Cardoso fez um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão, ratificando a estratégia argumentativa que já aparecia nas suas formulações anteriores. Veja-se, por exemplo a *“lógica do inevitável”*, que aparece em várias passagens de sua argumentação³²:

Paulo: “Equipe negocia tudo, menos o fundo”, 05/01/1994, Editoria Brasil, pág. 7; “Comissão pede detalhes sobre plano ao Ministro”, 05/01/1994, Editoria Brasil p. 7; “Ministro consegue apoio da Comissão”, 06/01/1994, Editoria Brasil, pág. 12; “Bacha negocia transferências”, 08/01/1994, Editoria Brasil, 08/01/1994, pág. 4; “Para Lucena Fundo Social será rejeitado”, 11 /01/1994, Editoria Brasil, pág. 1, “FHC diminui retenção de verbas estaduais”, 12/01/1994, Editoria Brasil, pág. 8; “PFL vai votar contra aumento de impostos”, 13/01/1994, Editoria Brasil, pág. 4; “Sem acordo, medidas de ajuste irão a voto”, 15/01/94, Editoria Brasil, pág. 4; “Comissão não chega a consenso em alternativas a corte de verbas”, 15/01/1994, Editoria Brasil, pág. 4; “Verbas estaduais podem ficar sem retenção”, 18/01/1994, Editoria Brasil, 1-8; “Sub-comissão vota relatório hoje”, 18/01/1994, Editoria Brasil, pág. 8; “Governadores do Nordeste vão rejeitar os cortes”, 18/01/1994, Editoria Brasil, pág. 8; “Trabalhador não será prejudicado, diz FHC”, 23/01/1994, Brasil, pág. 8; “Relator aprova Fundo Social de Emergência”, 31/01/1994, Capa; “Ministro faz corpo a corpo para aprovar fundo”, 01/02/1994, Editoria Dinheiro; “Governo se mobiliza para aprovar FSE”, 03/04/1994, Brasil, 1-5; “Governo sede para tentar aprovar no Fundo Social”, 03/02/1994, Editoria Brasil, 1-6.

³⁰ Veja-se, por exemplo, o depoimento do líder do governo na Câmara dos Deputados, Luiz Carlos Santos, como mais um exemplo do *catastrofismo*: “Estamos muito próximos do imponderável (...) Se o Congresso não aprovar o resto do plano do ministro Fernando Henrique (Fundo Social de Emergência) na próxima terça-feira, o Brasil acordará na quarta-feira em pânico. As bolsas cairão, a inflação subirá, o ministro pode sair e o governo ficará sem clima para agir”. In: *Jornal Folha de São Paulo* 08/02/1994, autor da matéria: Josias de Souza, Título: . “Paralisado, governo Itamar tema pânico”, Editoria Brasil, p. 5.

³¹ “Votação do fundo é adiada e presidente fala em rede nacional de rádio e tv” In: *Jornal Gazeta Mercantil*, 04/02/1994, p. 6.

³² A lógica do inevitável também está presente em várias passagens da carta enviada pelo Presidente Itamar Franco aos Presidentes do Câmara dos Deputados e do Senado Federal:

“Excelentíssimos senhores presidentes do Senado Federal, senador Humberto Lucena, e da Câmara dos Deputados, deputado Inocêncio de Oliveira.

Diante do resultado da votação de ontem no Congresso Nacional de duas Medidas Provisórias que implicavam aumento de arrecadação para fazer face ao Programa Econômico de Estabilização, dirijo-me a Vossas Excelências para reafirmar:

Diante da inflação que beira os 40% ao mês e das dificuldades do povo, o governo propôs um programa econômico ao Congresso para derrubar a inflação.

(...)

Desde minha posse no Ministério da Fazenda, venho afirmando que não se deve enganar o país pulando etapas. É preciso primeiro equilibrar o orçamento. *Sem isto é impossível conseguir que a inflação baixe definitivamente*

(...).

Sem o fundo social de emergência não haverá condições de combater o pior de todos os impostos, que é a inflação.

(...)

O Governo está seguro de que este Programa é o melhor caminho para alcançar a estabilidade desejada e proporcionar o crescimento sustentado da economia.

(...)

Só juntos, em parceria – Sociedade, governo e Congresso -, superaremos as dificuldades.

*O Governo não pode nem quer impor esse programa ao Congresso*³³.

A tese da ameaça, por sua vez, também aparece em várias passagens de seu pronunciamento. Novamente a continuidade de FHC no cargo é condicionada à aprovação do Fundo. A ela são associados contornos da inevitabilidade das medidas adotadas e também um

1º - que o Ministro da Fazenda relatou ao Congresso, detalhadamente, em inúmeras ocasiões, a proposta do Governo e a importância da aprovação dos cortes no Orçamento e do aumento de alíquotas de Imposto de Renda para a formação do Fundo Social de Emergência. Com espírito democrático, aceitou as modificações propostas pelos partidos e, com seus representantes, o governo fez os acordos consequentes;

2º - que a proposta do governo preservou os trabalhadores e a imensa maioria das classes médias do esforço tributário adicional, fazendo recair sobre os que podem o peso da contribuição para o esforço de estabilização da economia.

3º - que causa não só surpresa, mas também preocupação o fato de o Congresso haver aprovado o aumento de alíquotas no Imposto de Renda que recai sobre pessoas físicas e não ter aprovado idêntica medida para as grandes empresas, nem uma taxa de fiscalização que recairia exclusivamente sobre os bancos;

4º - que todo o esforço do governo é para acabar com o pior dos impostos - a inflação - que arruína os mais pobres e, para isso, penalizou levemente apenas os mais ricos;

5º - que a impossibilidade de aprovação das Medidas Provisórias devido ao absentismo e ao decurso de prazo, pois a Constituição veda aumento de impostos no mesmo ano de publicação da lei, é sintoma grave para um país que está ansioso por medidas corajosas que ponham fim a inflação;

6º - que, finalmente, o governo, diante disso, pede aos presidentes da Câmara e do Senado e aos partidos políticos a aprovação urgente da proposta de emenda constitucional que cria o Fundo Social de Emergência, reconstituindo nela a base de recursos para equilibrar o orçamento e zerar o déficit.

Ainda esta semana, setores ligados ao Ministério da Saúde, assim como aos ministros das pastas militares, o ministro da Ciência e Tecnologia e a ministra dos Transportes, estiveram a pleitear, com razão, medidas para liberação de recursos que, sem o Fundo Social de Emergência, serão impraticáveis” In: *Jornal Folha de São Paulo*, 29/01/1994, Editoria Brasil, p. 4.

³³ Fernando Henrique Cardoso “Pronunciamento de Rádio e TV proferido em 07/02/1994. Publicado em *Gazeta Mercantil*, em 08/02/1994, grifos nossos.

outro elemento: *o caráter universalista/unificador das medidas*³⁴. Elas não seriam opções de um governo comprometido com determinado projeto político, sustentado por alguns grupos sociais (poder-se-ia falar classes e frações de classes), e sim uma demanda colocada para o *Brasil em sua totalidade*³⁵. É o Brasil que tem *pressa, que ansia pelas medidas, enfim, que deseja a aprovação das medidas*³⁶.

Todos os planos dos Governos anteriores – a maioria deles com choques, confiscos, congelamentos – foram endossados pelo Congresso, e praticamente sem discussão.

Hoje, o Congresso não é assim (felizmente, pois democracia é participação), nem o nosso programa tem as características dos anteriores.

Nunca um Ministro da Fazenda dialogou tanto com o Congresso para a aprovação de um Plano econômico.

Debati horas a fio com o Congresso.

Aceitei as boas sugestões.

Cedi a tudo que era possível, desde que nossa proposta de zerar o déficit não fosse prejudicada.

(...)

Fiz o que pude.

Cheguei ao limite do possível.

O que vai ser votado essa semana é o resultado dessa ampla negociação. É um trabalho conjunto do Governo e do próprio Congresso.

Agora é preciso que o Congresso decida. Não porque o governo quer, mas porque o Brasil tem pressa.

(...)

O Congresso e outros setores concordam com a necessidade de se acabar com a inflação e fazer as reformas constitucionais, mas resistem às medidas necessárias.

(...)

Mas o Brasil quer hoje claramente que cada um assuma sua parcela de responsabilidade.

(...)

A mudança ou ganha força agora, ou não ocorrerá tão cedo.

O Congresso, por meio das CPIs está restaurando a dignidade da política, precisa agir responsabilmente na área econômica.

É preciso que decida.

Que diga sim ou não.

Que não se omita nem deixe para depois: se não estiver de acordo com o plano proposto, recuse-o, pois não faltará quem busque outros caminhos e formule alternativas.

³⁴ De acordo com Thompson, a universalização é uma típica estratégia ideológica. Através dela, “acordos institucionais que servem aos interesses de alguns indivíduos são apresentados como servindo aos interesses de todos, e esses acordos são vistos como estando abertos, em princípio, a qualquer um que tenha a habilidade e a tendência de ser neles bem sucedido” (Thompson, 1995: 83).

³⁵ A universalidade do Real, como se verá posteriormente, será uma das estratégias discursivas centrais na racionalização e legitimação do Plano durante a campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República.

³⁶ Sobre o discurso da “unidade” em Fernando Henrique Cardoso, vide Miguel (2000) e Pinto (1996).

Ao Ministro da Fazenda, se o Congresso aprovar o proposto em sua integralidade, resta uma luta imensa a enfrentar.

*A paciência sempre foi virtude de nosso povo, mas o país não pode esperar.*³⁷

Por último, cabe ver como Fernando Henrique Cardoso buscou racionalizar e legitimar as medidas concretas contidas na proposta do Fundo Social de Emergência. Sua defesa parte do diagnóstico analisado anteriormente, que identifica a inflação como o grande mal que atinge a sociedade brasileira e tendo como origem principal a desordem financeira do Estado. Nas palavras de FHC

Para acabar de vez com a inflação é preciso que o Governo não gaste mais do que tem. Do contrário terá que ir aos bancos fazer empréstimos ou fabricar dinheiro. E tudo isso gera mais e mais inflação.

(...)

Quando o governo imprime dinheiro, é o povo que paga. Não tenham a menor ilusão.

*Com a inflação elevada, quem perde é a imensa maioria da população, que não possui conta nos bancos, não tem sequer acesso à caderneta de poupança. Não tem como defender-se da desvalorização do dinheiro e empobrece a cada dia que passa*³⁸.

A esse diagnóstico seguem a racionalização e legitimação do conjunto de medidas contidas no projeto do Fundo Social de Emergência. A argumentação vai girar em torno da necessidade e “inevitabilidade” em tal reorganização institucional das finanças públicas, pois as transferências obrigatórias de recursos estavam a comprometer sua racionalidade e, portanto, seriam fontes de pressão inflacionária³⁹. A inflação é novamente apresentada como

³⁷ Fernando Henrique Cardoso, “Pronunciamento de Rádio e TV proferido em 07/02/1994”. Publicado em *Gazeta Mercantil*, em 08/02/1994, grifos nossos.

³⁸ Fernando Henrique Cardoso, “Pronunciamento de Rádio e TV proferido em 07/02/1994”. Publicado em *Gazeta Mercantil*, em 08/02/1994, grifos nossos.

³⁹ Com relação a este ponto, veja-se também Gustavo Franco, quando afirma que “A vinculação de receita é a forma mais direta e perversa de apropriação corporativa de um recurso público. É a maneira pela qual o Estado concede a uma atividade, autarquia ou empresa a exclusividade de uma determinada receita. O texto da Constituição ilude o cidadão estabelecendo uma vedação à vinculação de impostos, mas ressalva as partilhas de receitas com os estados e municípios e o percentual de 18% para a educação (art.167, IV). A vedação não alcança as Contribuições e as Taxas, o Adicional de Frete para o FMM, os encargos sobre a folha de salários que financiam o Sistema ‘S’ e seus magníficos prédios de mármore, assim como os impostos criados para os gastos de estradas, a CPMF que se destina à Saúde, e por aí vamos. *As exceções são a regra*. Todo o dinheiro público parece já ter dono.

Por isso, propusemos na EM 395 uma emenda constitucional criando o *Fundo Social de Emergência*, um mecanismo que nada mais era do que um sistema para desvincular receitas, e *desvincular é fazer público o dinheiro público*”(Franco, Gustavo. Seis anos de trabalho: um balanço. Discurso de despedida da Presidência do

um mal a ser combatido, pois gera desigualdades e pobreza, é “imposto dos pobres”. Para pôr um fim a esse mal, é que surge a necessidade de aprovação imediata do Fundo Social de Emergência.

(...) No orçamento deste ano, o Governo cortou cerca de 40% das despesas da máquina administrativa e dos investimentos.

Conseguimos também o que os pessimistas diziam ser impossível: Estados e municípios fizeram acordos com a União e estão pagando suas dívidas conforme as regras estabelecidas pelo Congresso.

Isso sem falar no rigoroso combate à sonegação, com resultados concretos (...).

Apesar de todo esse esforço, faltavam milhões de cruzeiros reais para zerar o déficit. *Pior ainda: não basta cortar gastos, porque o governo é obrigado a entregar a maior parte de suas receitas para os Estados e Municípios ou para outras despesas previstas na Constituição.*

De cada CR\$ 100 que o Governo arrecada, CR\$ 80 já têm destino certo: estão vinculados a despesas obrigatórias. Sobram apenas 20 CR\$ para atender a todos os gastos com saúde, combate à fome, transportes (...)

Como equilibrar as contas nessas condições?

Como eliminar a inflação?

A sociedade cansou de pagar impostos, porque eles recaem injustamente sobre os pobres, mais do que sobre os ricos.

Foi por isso que o governo propôs a emenda constitucional que cria o Fundo Social de Emergência.

O Fundo serve para distribuir melhor a aplicação dos recursos. Não para fazer gastos novos, mas para financiar os programas sociais que não podem nem devem sofrer mais cortes.

De outra forma, o Governo terá de continuar a se endividar para cobrir despesas essenciais (...)

(...)

Quem vai pagar a conta?

Os que podem mais:

- os que ganham acima de 5 milhões de cruzeiros reais por mês;
- as instituições financeiras, que pagarão 30 por cento a mais na contribuição social por seus lucros;
- os setores mais altos da classe média, que terão um aumento mínimo, bem menos do que 2%, em suas alíquotas do Imposto de Renda;
- e os bancos, que não estão pagando o PIS, e terão que pagar.

Esse esforço tributário não vai atingir os trabalhadores nem a grande maioria da classe média.

Estamos trocando a inflação, que é o imposto dos pobres, pelo imposto dos ricos.

Ainda assim não faltam demagogos para dizer que o governo só aumenta os impostos e não corta seus gastos.

Percebe-se, através do material analisado até aqui, que a argumentação utilizada para racionalizar e legitimar o Fundo Social de Emergência gira em torno de alguns elementos

centrais: em primeiro lugar, as medidas são apresentadas como *inevitáveis*, as únicas possíveis diante do contexto; em segundo lugar, como maneira de reforçar o argumento da inevitabilidade e convencer a opinião pública e os parlamentares da necessidade de sua aprovação, são utilizadas as estratégias da ameaça e do *catastrofismo*, que viriam com o pedido de demissão do Ministro da Fazenda⁴⁰, o aumento da inflação e, enfim, com a crise institucional. Por último, se busca legitimar as medidas contidas na proposta do Fundo Social de Emergência, como representando a volta da *racionalidade* na gestão das finanças públicas, que seria obtida através do fim das transferências obrigatórias para as políticas setoriais e pela retenção de parte dos recursos destinados aos estados e municípios, através da criação de um Fundo (o FSE), que seria gerido pelo Ministério da Fazenda. A concentração de recursos (e poderes) no Ministério da Fazenda é apresentada, então, como condição necessária para que se possa racionalizar o gasto público. Assim, estaria dado o primeiro passo para pôr um fim ao grande mal que atingia a sociedade brasileira: a inflação, fonte inesgotável de irracionalidade, o “imposto dos pobres”, geradora da miséria e da desigualdade.

Veja-se, agora, como se desenvolveu o debate em torno da autonomia do Banco Central. Como se viu anteriormente, essa proposta que foi defendida por vários *policy makers* e estava presente em vários documentos do Plano Real não fez parte da medida provisória que materializou o Plano. Isso não impede, no entanto, que se verifique o sentido geral visado para a autonomia do Banco Central. Com relação a este ponto, duas questões são fundamentais: *como se buscava racionalizar e legitimar a autonomia para o BC? Qual o sentido político contido nas propostas de autonomia para o Banco Central?*

Para analisar esse ponto, diferentemente do que se fez no caso do Fundo Social de Emergência, em que houve dedicação basicamente ao discurso de Fernando Henrique Cardoso, privilegiar-se-ão outros *policy makers* do Plano Real, além de outros economistas que manifestaram opiniões em defesa da autonomia do BC. Por último, será analisado, com mais profundidade, o pensamento de Gustavo Franco com relação ao assunto, tanto por sua árdua defesa enquanto membro da “equipe econômica”, como por sua insistência com relação ao tema nos seus escritos mais recentes. Mais uma vez, como se verá, esse economista parece ter chamado para si o papel de ideólogo das reformas neoliberais no Brasil.

⁴⁰ Ministro da Fazenda, que no contexto da crise que o país presenciava, assumiu o papel de “chefe de governo”.

Em 15 de fevereiro de 1994, um ex-diretor do Banco Central, Roberto Castello Branco, publicou um artigo onde afirmava que para que o Plano Real tivesse um efetivo sucesso, não se limitando à queda temporária da inflação, deveria haver garantias seguras de que o *Banco Central não poderia financiar o Tesouro*. Segundo Castello Branco, haveria duas opções para se alcançar tal objetivo: o investimento num pesado programa de privatização, que supriria a necessidade de caixa do Tesouro sem a necessidade de emissão de moedas, ou se garantir a independência do Banco Central “que se tornaria institucionalmente capaz de resistir a pressões para financiar o Tesouro”. Dessa forma, as autoridades monetárias passariam a deter o controle sobre a expansão do crédito doméstico, pois o “Banco Central do Brasil faz tudo, determina a taxa de câmbio e os juros de curto prazo, regulamenta e fiscaliza o mercado financeiro, os investimentos estrangeiros e até mesmo os consórcios, mas é impotente para controlar a emissão de moeda”⁴¹.

Em outro artigo, o mesmo autor trata da incapacidade do Banco Central do Brasil em controlar a emissão de moeda devido à sua “politização”. Segundo Castello Branco, “*Despolitizar o sistema monetário brasileiro deve ser a mais urgente tarefa do novo governo, seja pelo estabelecimento de um comitê da moeda ou pela independência do Banco Central*”⁴².

As dimensões da economia brasileira e seu grau de abertura para o exterior não recomendam a adoção de sistema baseado no comitê da moeda. Países com bancos centrais independentes são os que registram historicamente as mais baixas taxas de inflação. O corolário desse enorme benefício social é que um banco central independente é o mais adequado ao regime democrático. No arranjo atual, o Poder Executivo utiliza o Banco Central para financiar excessos de gastos, cobrando da sociedade o mais cruel e regressivo de todos os impostos, o imposto inflacionário, justamente o único tributo não votado pelo Congresso Nacional, o que se constitui em clara violação dos princípios democráticos. É essencial que a reforma monetária compreenda também a reforma do sistema monetário⁴³.

O ex-presidente da instituição, Carlos Langoni, também fez a defesa da autonomia do Banco Central, como condição de *oferecer credibilidade* à nova moeda. Segundo Langoni, “*a credibilidade do plano (...) seria substancialmente amplificada se concomitantemente com o anúncio da reforma monetária fosse formalizada a independência do Banco Central*. Teria de

⁴¹ Castello Branco, R. A nova moeda e a estabilização da economia. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 15/02/1994, Editoria Dinheiro, p. 2, grifos nossos.

⁴² Castello Branco, R. “O real e seus problemas”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 25/05/1994, Editoria Dinheiro, p. 2, grifos nossos.

⁴³ Castello Branco, R. “O real e seus problemas”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 25/05/1994, Editoria Dinheiro, p. 2, grifos nossos.

haver delegação explícita de poderes para defender a nova moeda das pressões político-eleitorais que tenderão a se avolumar nos próximos meses”⁴⁴.

Na mesma linha de argumentação, Antônio Kandir – secretário de Política Econômica do governo de Fernando Collor, em 1994, eleito deputado federal por São Paulo, vindo posteriormente a ocupar o cargo de Ministro do Planejamento durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – afirmou que no momento de criação de uma nova moeda “o ‘xis’ da questão está em *emprestar-lhe credibilidade*”. Segundo Kandir, entre as condições necessárias para que uma moeda tenha credibilidade está o equilíbrio orçamentário, o qual, porém, sozinho é insuficiente, pois a credibilidade depende “*de mudanças institucionais* que assegurem efetiva separação entre os processos monetário e fiscal e permitam recuperar o crédito do Tesouro Nacional de maneira inquestionável”. Para isso é necessário “*a constituição de um Banco Central independente*”⁴⁵.

Edmar Bacha, um dos principais *policy makers* do Plano Real, ocupando o cargo de assessor especial do Ministério da Fazenda, também vai defender a independência do Banco Central a partir da necessidade de se conseguir credibilidade para a nova moeda que seria lançada. Destaca para a necessidade de se “*criar novas instituições monetárias que assegurem que a inflação em real será mesmo muito baixa*. Isso passa necessariamente por temas como o lastreamento da nova moeda e a independência do Banco Central”. Somente com um Banco Central autônomo, livre dos constrangimentos políticos, estaria assegurado que não haveria “a possibilidade de emitir moeda para financiar déficits do governo, ou dar assistência de liquidez a bancos falidos”⁴⁶.

Um outro economista, Eduardo Lundberg, no artigo “Regra Monetária ou Independência do BC”, afirma que existem duas maneiras de se alcançar a *credibilidade* de uma moeda (no caso o Real): “Ou ancoramos o real no câmbio (“ditadura de uma regra”) ou controlamos a oferta monetária (âncora nominal ou monetária), dando independência ao

⁴⁴ Langoni, Carlos G. “O Plano FHC sem FHC”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 03/04/1994, Editoria Dinheiro, p. 2, grifos nossos.

⁴⁵ Kandir, Antônio. “Criar a confiança na nova moeda”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 17/02/1994, Editoria Painel, pág. 3, grifos nossos. Em outro artigo, intitulado “Estabilização passo a passo”, Kandir afirma que “para que a nova moeda não venha a ter vida efêmera, é necessário transmitir à sociedade segurança de que, em breve, o Tesouro Nacional poderá prescindir em definitivo das multas do Banco Central. Para tanto é fundamental, no mínimo, desarmar as bombas de efeito retardado que ameaçam a solvência do Tesouro (passivos do FGTS e FCVS e, principalmente, o déficit potencial da Previdência, entre outros) e consertar o federalismo fiscal truncado que herdamos da Constituição de 1988, de modo a assegurar condições reais para a independência do Banco Central” In: *Jornal Folha de São Paulo*, 01/03/1994, Editoria Painel, p. 3.

Banco Central ("ditadura de uma instituição")". Segundo o autor, o fundamental para garantir a credibilidade da moeda a longo prazo é realizar reformas institucionais que garantam "um guardião forte para a moeda: um BC independente"⁴⁷.

Roberto Campos, que, como se viu, foi um dos responsáveis pelo projeto que deu origem ao Banco Central do Brasil, também utilizou a argumentação da *credibilidade* para defender a proposta de independência do Banco Central. Para Campos, "a URV só será confiável se estritamente atrelada ao dólar. E a dolarização, ela própria, só é confiável se acompanhada de uma regra de emissão: o governo ficaria, como na Argentina, proibido de emitir, exceto segundo a variação das reservas. Isso implicaria dar-se independência ao Banco Central (...)". Segundo Campos, o BC deveria ser responsável exclusivamente pela estabilização de preços, sem qualquer outro objetivo ou responsabilidade. O problema brasileiro estaria no fato de que "o BC tornou-se devasso emissor e construiu em Brasília um suntuoso palácio da inflação. Seus presidentes declararam-se homens de confiança dos ministros da Fazenda. E seu funcionalismo hoje lidera a inflação de custos salariais do setor público (...)"⁴⁸.

O que se pode perceber nessas formulações é que se tenta *legitimar* o projeto de autonomia do Banco Central, apelando para sua capacidade de garantir a *credibilidade* e a *estabilidade* da moeda. Somente um Banco Central, livre dos constrangimentos impostos pela classe política, conseguiria executar uma política monetária preocupada unicamente com a estabilidade econômica. Do contrário, poderia haver um uso *político* da política monetária, que seria usada para financiar os déficits governamentais, o que acabaria minando a confiabilidade da moeda e, portanto, trazendo de volta a inflação. O *sentido político* deste discurso "independentista", como já se destacou anteriormente, está no desejo de que o controle da política econômica esteja nas mãos de uma elite tecnocrática, insulada em espaços localizados fora dos controles democráticos. Assim, o sentido político mais geral de tais propostas é a hipertrofia do Poder Executivo, e dentro do Poder Executivo, a concentração de poderes numa elite tecnocrática localizada nos Ministérios ligados à formulação e execução da política econômica.

⁴⁶ Bacha, Edmar. "O caminho do real". In: *Jornal Folha de São Paulo*, 14/03/1994, Editoria Paineis, p. 4, grifos nossos.

⁴⁷ Lundberg, Eduardo. "Regra monetária ou independência do BC" In: *Jornal Folha de São Paulo*, 28/05/1994, Editoria Dinheiro, p. 2, grifos nossos.

⁴⁸ Campos, Roberto. "A moeda hermafrodita". In: *Jornal Folha de São Paulo*, 01/03/1994, Editoria Paineis, p. 3, grifos nossos.

Para visualizar melhor que tipo de racionalização se faz para o projeto de autonomia do Banco Central e o sentido político contido neste projeto, cabe analisar-se mais detidamente o pensamento de Gustavo Franco, que, como já destacado, foi um *policy maker* que ocupou um papel central no processo de formulação e implementação do Plano Real, e que, além disso, tem uma postura típica de um ideólogo, como ficou comprovado em sua passagem pelo governo, e após sua saída, através de sua constante presença na imprensa, escrevendo para grandes veículos de comunicação do Brasil.

Para Franco, o Brasil ainda seria um país extremamente atrasado com relação ao problema da organização do Banco Central, pois, apesar de o “mundo inteiro” estar caminhando na direção da independência do BC, o “grau de independência do Banco Central do Brasil é muito baixo”.

Segundo o economista, seriam três os elementos da legislação brasileira que estariam impedindo a constituição de um Banco Central independente: o primeiro é que os dirigentes do BC não têm mandato fixo; o segundo é que a formulação das políticas monetária e cambial cabe privativamente (lei 4.595) ao Conselho Monetário Nacional (CMN), “um colegiado de três membros, um dos quais o presidente do BC. Os outros dois são o Ministro da Fazenda, que preside o CMN, e o Ministro do Planejamento. O BC apenas executa as diretrizes do CMN”; o terceiro é o “comando legal (lei 9.069) que subordina o CMN a ‘diretrizes do Presidente da República’”⁴⁹ Assim, quem efetivamente “manda é o Presidente da República”⁵⁰.

Sua defesa da autonomia do Banco Central vai girar em torno de dois eixos: em primeiro lugar, pelo efeito que a autonomia do BC teria sobre os investidores internacionais e, em segundo lugar, e diretamente relacionado ao primeiro fator, pela maior eficiência que se poderia obter na gestão da política econômica através de um Banco Central independente.

⁴⁹ Franco, Gustavo. “A independência, o muro e os ‘imexíveis’”. In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 10/12/2000. Em outro artigo, Gustavo Franco afirma que a literatura acadêmica ensina que “podemos resumir a medição de ‘grau de independência do BC’ a partir de três atributos simples: em primeiro lugar, um mandamento idealmente constitucional, ou ao menos legal, definindo a missão do BC, o que deve ser alguma variação em torno de ‘defender o poder de compra da moeda nacional’. Isto deve vir acompanhado de, em segundo lugar, um outro mandamento, idealmente legal, dando ao Banco Central a competência privativa para conceber e executar a política monetária, pois ao BC não pode ser dada uma missão desacompanhada do instrumento para cumpri-la.

E por fim, em terceiro lugar, devem existir mandatos fixos e não coincidentes com o do Presidente da República para os dirigentes do BC, os quais, de modo algum se tornam inumes à demissão, apenas ocorre que é preciso uma ‘justa causa’, ou seja, é necessário que o Presidente obtenha a autorização do Senado para a demissão” (Franco, Gustavo. “Autonomia para servir?” In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 18/02/2001).

⁵⁰ Franco, Gustavo. “Autonomia para servir?” In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 18/02/2001.

Com relação ao primeiro aspecto, Franco afirma que o valor das empresas brasileiras em dólares depende muito do “custo do capital” dentro do próprio país, que é a taxa com a qual “descontamos” fluxos futuros de renda. “*O custo do capital, por sua vez, tem como principal componente sob nosso controle o chamado ‘risco país’*”⁵¹.

Para Franco, o Brasil teria um risco país muito alto, derivado, entre outros fatores, da organização institucional da gestão da política econômica, caracterizada pelo baixíssimo grau de autonomia do Banco Central. “Estas ponderações compõem um dos elementos da decisão se devemos, por exemplo, avançar na direção de uma reforma vista com grande interesse pela comunidade internacional e também pelos poupadores no Brasil: a independência do Banco Central”. Sua defesa vai se encaminhar no sentido de que “é plausível supor que um movimento significativo nesta direção vai reduzir o ‘risco país’ e, em consequência, valorizar as empresas brasileiras e reduzir o custo da dívida pública. (...) se estamos falando de 1% (100 pontos) de redução da taxa de risco país, o ganho para a sociedade é de R\$ 20 bilhões”⁵².

Com relação ao segundo fator, Franco afirma que um Banco Central autônomo, nas três dimensões acima assinaladas, estaria livre das influências dos “ventos políticos”. Suas decisões seriam tomadas por critérios eminentemente técnicos, aumentando com isso sua eficiência operacional, e sua eficácia na consecução de seu principal objetivo, que é “defender o poder de compra da moeda nacional”⁵³. Fazendo a ligação entre os dois fatores, Franco

⁵¹ “Quando o “risco país” se reduz em 1% não apenas o valor das empresas se eleva como também o custo fiscal da dívida pública se reduz. Vale a pena saber quanto exatamente, apenas para termos uma idéia de quanto ‘rendem’ as reformas necessárias para reduzir o ‘risco país’. Mencionamos, há quinze dias, que o valor das empresas do IBOVESPA estava em US\$ 96 bilhões; pois bem, se por hipótese, este valor resulta de um fluxo de caixa descontado a taxa de CDI por 20 anos, então, para chegar aos US\$ 96 bilhões, estamos falando de um fluxo de US\$ 19 bilhões anuais de dividendos. Agora vamos imaginar que a taxa de risco país se reduza em 1%, ou seja, que a taxa de desconto deste fluxo caia em 1%, passando para 18,05%. O fluxo descontado passa a valer cerca de US\$ 101 bilhões. A um dólar de R\$ 2,45 estamos falando de um ganho para as empresas no valor próximo de R\$ 12 bilhões.

Se tomarmos em conta, além disso, que vamos pagar 1% a menos de juros sobre uma dívida pública total de, digamos, R\$ 600 bilhões, são mais R\$ 6 bilhões de ganho anual, o que nos leva à conclusão que uma redução permanente no “risco país” de 1% traz um ganho de R\$ 6 bilhões para o governo e mais ou menos o dobro disso para o setor privado, num total que pode facilmente ultrapassar os R\$ 20 bilhões se incluirmos no exercício as empresas de capital aberto fora do IBOVESPA”. (Franco, Gustavo. “Quanto vale a independência do BC?”. In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 07/12/2001).

⁵² Franco, Gustavo. “Quanto vale a independência do BC?”. In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 07/12/2001.

⁵³ Para comprovar sua tese, Franco se utiliza, como exemplo, de sua passagem pela Presidência do Banco Central: “Vale recordar que, em fins de 1998, ao Presidente da República foram mostradas ao menos duas alternativas de modificação do regime cambial (que não era desastroso, mas o necessário para extirpar a inflação da vida econômica brasileira, no que foi bem sucedido, mas de fato necessitava ser modificado depois de dominada a crise da Rússia) uma de minha autoria, outra da lavra do Dr. Francisco Lopes. Na minha, havia um pré-requisito para uma transição ordenada para a flutuação cambial: uma elevação dos juros, que nem precisava ser muito grande, especialmente se a transição fosse gradual. Menos gradual, aliás, do que vinha sendo. Na outra alternativa, prometia-se uma defesa da moeda sem elevação de juros, uma proposição ousada.

afirma que a experiência internacional indica que o “BC pode errar ou acertar, mas seguramente acertará mais se não estiver sujeito à influência de políticos. Como os mercados entendem o assunto desta maneira, percebem que países com BCs independentes são menos sujeitos a caneladas políticas nas ações do BC, e por isso tem risco menor”.

Por último, cabe verificar as posições de Franco com relação aos críticos das propostas de Banco Central independente. Para isso, vai-se recorrer a uma resenha elaborada por ele, de um artigo que trata da crítica do “independentismo” através da análise do caso do Banco Central Europeu⁵⁴.

Franco inicia a resenha afirmando que um *sofisma* perpassa o artigo em questão, o de que “os bancos centrais independentes que existem por aí estão perigosamente afastados de ‘controles democráticos’, o que quer que isso signifique”. Para Franco, “me parece meio tolo um ataque justamente pelo lado mais sólido da construção, o da independência técnica de suas decisões”. Assim, o argumento de que os BCs independentes não estão sujeitos ao escrutínio democrático seria “uma provocação tão barata quanto vaga”.

É fácil sofismar nesse terreno de ‘representatividade’, ou da ‘legitimidade’ dos mandatos exercidos por dirigentes de órgãos públicos, como se fazia no Brasil numa época não muito remota, por exemplo, na discussão sobre eleições diretas para reitores das universidades públicas. *Aprendemos que ‘assembleísmo’ e ‘centralismo democrático’ são deturpações de vendagem fácil em situações de baixa legitimidade política.* Tendo em vista as tensões naturais ao processo de unificação monetária, não é surpresa que surjam questões de legitimidade ocultas em aspectos específicos do processo, como na montagem dos estatutos do BCE⁵⁵.

Assim, de acordo com Franco, os argumentos de que Bancos Centrais autônomos sofreriam de falta de transparência, baixo controle democrático e baixa legitimidade, não passariam de sofismas que seriam contrariados pelos avanços da independência dos BC’s mundo afora, fenômeno “inequívoco e avassalador”:

É mais fácil justificar esta evolução como inerente à consolidação das democracias ocidentais, que se fortalecem ao despolitizar a moeda, do que encará-la como uma ilusão coletiva através

Como a decisão era do Presidente, e não técnica, prevaleceu a “banda diagonal endógena” que não deu propriamente muito certo. Foi como um “Carajás” cambial. Ironicamente, em seguida, para que a flutuação cambial pudesse ser implantada de forma ordenada, os juros tiveram de ser elevados para 45%.

O episódio, a meu juízo, demonstra que a independência teria evitado a desastrosa, esta sim, transição para a flutuação cambial, que paralisou o país por quase um ano e comprometeu em boa medida a aprovação popular do governo, sua eficácia política, sua capacidade de andar com as reformas” (Franco, Gustavo. Quanto vale a independência do BC? In: *Jornal o Estado de São Paulo*, 07/12/2001)..

⁵⁴ Franco, Gustavo. “*Democracia sofismática*” Comentário sobre o artigo Bank on Democracy de Sheri Berman & Kathleen R. McNamara em *Foreign Affairs* 78 (2) March/April 1999, publicado na revista *Insight Inteligência* Ano II n. 9, Edição Especial, Novembro de 1999 a Abril de 2000.

⁵⁵ Idem.

da qual todos esses países se eximiram de perceber que estão a solapar suas democracias dando mandatos indevidos a burocratas que não foram eleitos. Ou seja, é duro tomar como premissa que determinada evolução institucional que ocorreu em toda parte, e só faz se consolidar com o tempo, está equivocada⁵⁶.

O que se pode verificar no pensamento de Franco sobre a autonomia do Banco Central é um desejo de criar um espaço de ação para a tecnocracia que esteja isento das interferências da classe política. A função do Banco Central seria zelar pelo valor de compra da moeda nacional, e isto estaria dissociado de qualquer outro objetivo político. As questões públicas envolvidas nas decisões de um Banco Central deveriam ser de responsabilidade exclusiva de um pequeno círculo de técnicos equipados com o arsenal fornecido pela ciência econômica, pois a moeda deve ser “despolitizada”. Falar em controle democrático, transparência e *accountability*, nesse caso, soa como um *sofisma*, pois a gestão da moeda deixa de ser vista como uma questão pública (e, portanto, política) e passa para o domínio privado de um pequeno círculo, uma elite que age exclusivamente amparada no conhecimento técnico, visando ao “supremo objetivo” da estabilidade.

As formulações de Franco visam assim racionalizar e legitimar um projeto político centrado na hipertrofia do Poder Executivo e, no interior deste, a hipertrofia da tecnocracia. Deste modo, pode-se afirmar que, mesmo não tendo sido implementado o projeto que conferia total autonomia ao Banco Central, pode-se caracterizar o sentido político do projeto como estando inserido na tradição brasileira do “*insulamento burocrático*”.

Por último, cabe analisar como se buscou racionalizar e legitimar a terceira reforma institucional estudada, a que mudava a composição do Conselho Monetário Nacional (CMN). Com relação a este tema, devido ao fato de ter sido uma decisão de “surpresa”, que só veio ser conhecida quando da edição da Medida Provisória que criou o Real, não houve uma necessidade imediata de se buscar justificar as medidas adotadas, o que levou a escassez de referências ao tema nas defesas que foram feitas das mudanças institucionais realizadas na implementação do Plano⁵⁷. Diante desse fato, se irá utilizar o artigo escrito por Gustavo Franco, intitulado “O Plano Real e a URV” e publicado no seu livro, “O Plano Real e outros ensaios” (1995). Mais do que uma racionalização das medidas adotadas quando da mudança

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Apesar disso, houve uma intensa manifestação de alguns setores atingidos pela mudança, como pode ser verificado na nota n. 24.

de composição do CMN, o artigo em questão ajuda a compreender o *sentido político* visado pela medida.

Como se destacou anteriormente, a mudança de composição do Conselho Monetário Nacional pode ser vista como relacionada diretamente ao projeto de autonomia do Banco Central. Ela foi a via de menor conflito para se conseguir a independência da autoridade monetária. Franco corrobora essa tese, ao afirmar que

A mudança operada na composição do CMN era um passo mais amplo no *sentido de se incrementar a independência da autoridade monetária* pois, na estrutura da lei n. 4595, peça fundamental no ordenamento monetário vigente, o CMN é a autoridade monetária, e não o BC, *de modo que a presença, no CMN, de elementos nem sempre simpáticos à boa gestão monetária resultava em deturpar o funcionamento da política monetária*. Era preciso despolitizar e retirar qualquer ranço de corporativismo do CMN, pois, no desenho anterior, conforme a Exposição de Motivos n. 205 acompanhando a MP n 542 ‘as sucessivas mudanças na composição do CMN o tornaram um foro onde a autonomia da Autoridade Monetária fica em Xeque’ (Franco, 1995: 68).

A exclusão dos membros que faziam parte da composição anterior é justificada pelos seguintes critérios: (i) quatro ministros de Estado (os ministros da Indústria e Comércio, do Trabalho, da Agricultura e da Previdência), “cujas contribuições aos assuntos monetários, e em especial, aos propósitos de austeridade fiscal do governo, nem sempre eram positivas”; (ii) os presidentes de cinco bancos oficiais federais (CEF, BASA, BNDES, BNB e BB), “pois não devem fazer parte de um conselho, entidades reguladas pelo mesmo” ; (iii) os membros da iniciativa privada, dentre os quais os representantes dos bancos privados, do comércio, da agricultura, da indústria e dos trabalhadores, “pois como lembra a EM n. 205, sua presença ‘distorce o caráter de instituição pública do Conselho, pois envolve partes interessadas em decisões onde deve prevalecer exclusivamente o interesse público e o compromisso com a estabilidade da moeda’” (Franco, 1995: 69).

Segundo Franco, na nova composição, o CMN perderia seu caráter corporativo, próximo a uma “câmara setorial da moeda”. Perdia também a capacidade de “auscultar a sociedade civil” a fim de identificar necessidade e oportunidades de ação. Enfim, o “novo” CMN seria um órgão eminentemente técnico, encarregado basicamente de fazer a gestão da moeda, com o objetivo de preservar a estabilidade monetária.

A partir dessa formulação de Franco, pode-se perceber claramente o *sentido político* da medida que resultou na mudança de composição do CMN. Visava, sobretudo, garantir a autonomia decisória do Poder Executivo na formulação da política monetária, ou seja, como já foi destacado, tal medida completava o movimento em direção a uma maior hipertrofia do

Poder Executivo e, no interior do Poder Executivo, a consolidação do *insulamento burocrático como forma de organização do aparelho estatal*.

6.3 Uma interpretação para os dados

No decorrer deste trabalho, busca-se desenvolver a tese de que o tecnocratismo é, ao mesmo tempo, uma ideologia e uma instituição na sociedade brasileira. Ideologia, porque em diferentes momentos históricos se tratou de mobilizar *idéias tecnocráticas* para se estabelecerem ou se manterem determinadas relações de dominação. O tecnocratismo pode ser visto como uma instituição, pois tais idéias tiveram uma *materialização* que veio conformar boa parte da configuração da *ossatura material do Estado brasileiro*⁵⁸.

No capítulo 2, foram discutidas em perspectiva histórica essas duas dimensões do tecnocratismo na sociedade brasileira. Viu-se que foi num conjunto de críticos da Primeira República⁵⁹ que o conjunto de idéias políticas inspiradas no “objetivismo tecnocrático”⁶⁰ ganhou força. Tais pensadores, que formaram a clássica tradição do “pensamento autoritário brasileiro”, tiveram um importante papel na racionalização e legitimação da ditadura do “Estado novo” (1937-1945). Em linhas gerais, suas obras defendiam uma forma de

⁵⁸ Entendo por este termo, o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo.

⁵⁹ Faz-se referência aqui principalmente a Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Alberto Torres.

⁶⁰ O “objetivismo tecnocrático” revela-se no esforço de legitimação da hipertrofia do Executivo estatal com o apelo ao arsenal retórico das Ciências Sociais. O Estado autoritário é apresentado antes enquanto uma “necessidade” revelada pela Ciência do que como uma escolha de atores sociopolíticos. A aplicação de saber técnico-científico à atividade de elaboração e gestão das políticas estatais permitiria, segundo o argumento tecnocrático, uma “objetividade” e eficácia maior a essas políticas do que qualquer método de discussão pública ou política. Nos anos 20 e 30, é basicamente a instrumentalização do vocabulário da Sociologia que fundamenta o argumento tecnocrático da ideologia do Estado autoritário. À moda positivista, os ideólogos desta fase consideram as leis reveladas pela Sociologia como “leis naturais”, contra as quais qualquer ação estaria fadada ao fracasso. Cumpriria, portanto, aos governantes, o dever de conhecerem o curso dessas leis para, a partir delas, derivarem as políticas estatais “corretas”. Surge daí uma condenação veemente aos métodos do liberalismo político de tomada de decisões, cristalizados em instituições vistas como incompatíveis com o “meio social” brasileiro revelado sociologicamente. O processo de discussão parlamentar e, sobretudo, as consultas eleitorais, além de ridicularizados por sua suposta incapacidade de apresentar soluções positivas para a crise brasileira, também eram procedimentos percebidos como ameaça, como fatores que potencializariam a crise, conduzindo à “desordem” e ao “caos” (Silva, 2000a).

organização do Estado marcada pela hipertrofia do Poder Executivo⁶¹, e no interior do Poder Executivo pela liberdade de ação para a tecnocracia, a qual, treinada pelo instrumental fornecido pelas ciências sociais (particularmente a sociologia), administraria com a objetividade necessária os negócios públicos. A forma institucional em que se garantiria a realização deste projeto seriam os conselhos técnicos encastelados no seio do Poder Executivo Central, os quais funcionariam em consonância com o sistema corporativo de organização de interesses⁶². “A representação corporativa de interesses realiza-se diretamente no seio do Poder Executivo. É no interior dos ‘conselhos técnicos’ que os representantes das diferentes corporações podem comunicar aos técnicos do governo suas reivindicações, nutrindo as iniciativas governamentais de informações especializadas capazes de lhes fornecerem maior eficácia” (Silva, 2000a).

Viu-se, também, que estas idéias sofreram alterações ao longo da história, com o objetivo de sustentar sua eficácia prática como ideologia, ou seja, continuarem mantendo ou estabelecendo novas relações de dominação. Uma dessas alterações se deu com a mudança do campo semântico de argumentação, da sociologia para a economia, realizada por economistas auto-intitulados liberais – principalmente Roberto Campos e Eugênio Gudim, que foram líderes de uma legião de economistas (Silva, 2000a) que ocupou os mais altos cargos da burocracia econômica no Brasil, como também foi responsável por boa parte do desenvolvimento e da institucionalização da ciência econômica no ensino superior brasileiro (Loureiro, 1996). As idéias desses pensadores também serviram como forma de legitimação e racionalização do regime militar implantado em 1964. Em sua argumentação, Campos e Gudim também defenderam uma forma de Estado caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo, e no interior do Executivo pela liberdade de movimentos para a tecnocracia. Porém, diferentemente da geração anterior, afastaram-se do modelo corporativista,

⁶¹ Segundo esses pensadores, a hipertrofia do Executivo se justificava pelo fato de que a obra legislativa nas nações modernas deveria estar condicionada, cada vez mais, aos imperativos da razão técnica, escapando assim às intermináveis discussões parlamentares, caracterizadas pela indevida intromissão de políticos leigos nos assuntos sobre os quais dever-se-ia legislar. Oliveira Vianna, sublinhava “a incapacidade técnica das elites propriamente político-partidárias para realizarem a obra da administração e do governo”, concluindo que, por essa razão, “por toda a parte a competência técnica vai substituindo a competência parlamentar” (Oliveira Vianna, 1974, p.119 e p.121). Francisco Campos assinalava o fato de que “cada vez mais os problemas em torno dos quais se fere a luta dos partidos tendem a ser problemas técnicos (...). As questões econômicas e financeiras, as de organização da economia nacional, as de comércio interno e externo, questões sobretudo técnicas, e, por sua natureza incapazes de despertar emoção, passaram ao primeiro plano” (Campos, 1940, p. 48, apud Silva, 2000a). O autor da Constituição de 1937 é enfático em suas conclusões: “Para as decisões políticas uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância que uma sala de museu” (idem, p. 28).

⁶² Para Silva (2000a) a representação corporativa das classes organizadas na esfera da produção é apresentada como o substitutivo ideal à representação política cristalizada nos partidos e parlamentos.

defendendo uma forma de organização do Estado, onde o núcleo do poder estivesse localizado no processo de formulação e gestão da política econômica, a qual deveria ser controlada exclusivamente por economistas, portadores de um alto grau de objetividade e treinados nos cânones da “ortodoxia” econômica⁶³. “A solução ideal para o problema da garantia da ‘objetividade’ da política econômica consistiria em atribuir-se alta margem de arbítrio à tecnocracia encastelada no ápice das instituições do Poder Executivo hipertrofiado”. (Silva, 2000a)⁶⁴.

O conjunto de idéias descritas até aqui teve um importante papel na construção institucional do Estado brasileiro, que, como é amplamente reconhecido pela literatura, inicia-se a partir da Revolução de 30. A implementação do corporativismo, como forma de organização das classes sociais via Estado e os Conselhos Técnicos, como espaços decisórios de políticas públicas, foi uma herança do Estado Novo⁶⁵. Além disso, os órgãos centralizadores da gestão estatal, na forma pensada por Campos e Gudim, foram uma variante importante da gestão estatal pós-64⁶⁶.

Esta conformação institucional do Estado brasileiro veio caracterizar uma variante da “gramática política brasileira”⁶⁷ que Edson Nunes (1997) denominou de “insulamento burocrático”.

(...) o insulamento burocrático é processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico, é

⁶³ Conforme Campos: “as teorias econômicas chamadas ortodoxas (...) se compõem de um aparelho de análise e de um sistema de relações; traduzem-se em equações de comportamento, *que permitem deduzir normas de política econômica*” (Campos, 1964: 35, apud Silva, 2000a).

⁶⁴ Segundo Campos “exigências modernas de flexibilidade e descentralização tornam inevitável a criação de subsistemas legislativos descentralizados, como o Conselho Monetário Nacional, capazes de decisões ágeis em matéria cambial e bursátil, as quais exigem sigilosidade e rapidez inalcançáveis num fórum político” (Campos, 1979: 243, apud Silva, 2000a).

⁶⁵ Tais idéias se materializaram não somente na organização institucional do Poder Executivo, tendo também um impacto fundamental na estruturação de todo o sistema político brasileiro, principalmente no caráter *subdesenvolvido* do sistema partidário brasileiro. Sobre este aspecto, vide Souza (1976) e Baquero (2000: 39-78).

⁶⁶ Deve-se reconhecer que as agências centralizadoras da gestão estatal tiveram um início anterior à ditadura militar. As primeiras experiências de centralização do processo decisório em determinadas agências se deram no período do governo Juscelino Kubitschek, com a criação do Conselho de Desenvolvimento (1956-1961) e tiveram prosseguimento na Comissão de Planejamento Nacional (1961-1963) e na CPE (1963-1964). Sobre o tema, vide Codato (1997).

⁶⁷ Outras “gramáticas políticas” (Nunes, 1997) fizeram parte deste processo. Ao lado da “racionalidade tecnocrática” que guiou a ação de algumas estruturas estatais, se fazia presente toda uma rede de outras estruturas organizadas em torno de outras lógicas, sendo a principal delas o clientelismo. Verifica-se, então, a partir do estudo de Nunes (1997), que foi na conjugação entre diferentes “gramáticas políticas” que se deu todo o processo de desenvolvimento das instituições políticas brasileiras (e mais especificamente, da ossatura material do Estado). Dessa conjugação de gramáticas, derivou todo um processo de superposição de órgãos e funções, conflitos de competências, e orientações técnicas e políticas completamente desencontradas entre os diferentes ramos da burocracia estatal.

atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (Nunes, 1997: 34).

Foi através de tal “gramática” que se pôs em prática o projeto desenvolvimentista no Brasil. Assim, coube às elites tecnocráticas, insuladas em determinadas agências, pensarem e executarem boa parte da industrialização nacional. Duas foram as formas básicas de se alcançar o *insulamento*: ou geraram-se instâncias de planejamento que, situadas formal ou informalmente no topo da hierarquia dos aparelhos do Estado, tinham como função essencial centralizar e coordenar a formulação da política econômica e social⁶⁸; ou foram criadas instituições paralelas, justapostas à burocracia tradicional, que fossem capazes de imprimir um ritmo mais rápido e articulado ao processo decisório como um todo⁶⁹ (Codato, 1997: 28).

O interessante a ser destacado nas diferentes maneiras como se desenvolveu o “insulamento burocrático” no Brasil, e ao que parece é isso que caracteriza este fenômeno, é o *seu caráter tecnocrático e anti-republicano*. Tecnocrático, porque tais agências se apresentavam como “ilhas de racionalidade técnica”, localizadas num “mar” de clientelismo. O argumento do conhecimento técnico era usado como forma de legitimação do domínio de tais agências sobre o processo decisório do Estado. O anti-republicanismo se deve ao fato de que tais agências atuavam como espaços situados fora do controle público⁷⁰.

⁶⁸ As agências de cúpula ou centralizadoras surgirão principalmente a partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), encarregadas de elaborar, executar e acompanhar a implementação dos sucessivos “planos de desenvolvimento” adotados a partir de então. Os exemplos mais notáveis foram o Conselho de Desenvolvimento, a Coplan e o CPE. (Cf. Codato, 1997: 30). Vide nota 52.

⁶⁹ Segundo Codato (1997), o exemplo mais notável desse tipo de arranjo foi o BNDE, criado em 1952, ao lado de outras instituições importantes como a Sumoc e a Cecex (o Departamento de Comércio Exterior do Banco do Brasil). Além do papel estratégico que o BNDE desempenhou no reequipamento do setor de infra-estrutura da economia nacional, ele tornou-se um instrumento institucional bastante eficaz para que o Executivo gerisse o desenvolvimento econômico sem a necessidade de redefinir inteiramente toda a velha estrutura administrativa. Segundo Luciano Martins, esse arranjo foi precioso em mais de um sentido: “a estrutura de organização do Banco é (...) [a] expressão fiel da ação desenvolvida pelos empresários e técnicos para recriar os mecanismos elitistas de controle das decisões econômicas: ao mesmo tempo que o BNDE assegura aos empresários o instrumento no aparelho de Estado indispensável para a realização de seus interesses, ele assegura aos técnicos o ponto de controle que lhes permitirá dirigir a política de investimento. É a partir deste momento que eles se tornam propriamente tecnocratas” (Martins, 1976: 398).

⁷⁰ Entende-se aqui, a dimensão republicana da democracia como o governo do público em público. No sentido esboçado por Bobbio (2000: 386) tal conceito indica “todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados ‘vejam’ como e onde as tomam”. Na teoria democrática contemporânea, o conceito de *accountability* tem sido usado como uma possível materialização e adequação do projeto republicano nas sociedades contemporâneas. Sobre o tema, vide Arato

Depois desta breve recuperação do tema do “*insulamento burocrático*” no Brasil, cabe agora se partir para análise da questão colocada no início do capítulo, ou seja, *de que maneira se buscou racionalizar e legitimar o conjunto de reformas institucionais que fizeram parte do Plano Real? Qual o sentido político de tais reformas institucionais? Qual a relação entre as reformas e a tradição tecnocrática brasileira?*

Com relação ao tema da *racionalização e legitimação* das medidas, percebe-se que a representação que se fez da inflação e de suas causas, na maneira como descrita no capítulo anterior, já contém em si os princípios de um modelo alternativo de organização institucional, ou seja, a inflação tem origem nas desordens fiscal e monetária, as quais são resultado de uma conjugação de *atitudes irracionais* (populismo econômico), *má gestão da política econômica* (sustentada por teorias econômicas “não científicas” que dão sustentação às atitudes populistas) e *inadequação institucional* (um marco institucional que permite a manifestação de atitudes irracionais). Ora, diante de tal diagnóstico, deriva-se “naturalmente” uma terapia que irá consistir na construção de um marco institucional que esteja isento da irracionalidade dominante nas elites políticas, que esteja longe das influências políticas. Num plano mais abstrato, essa foi a forma como se buscou legitimar e racionalizar as propostas de mudança institucional do Plano Real.

Veja-se, agora, com relação a cada proposta de mudança, a retórica utilizada para a racionalização e legitimação das medidas. O Fundo Social de Emergência era apresentado como forma de resolver o problema da inadequação institucional das finanças públicas, a qual era caracterizada pela excessiva vinculação das receitas públicas, que provocavam o *engessamento* dos recursos financeiros, pois garantiam o repasse automático de recursos para certas áreas de políticas ou para os Estados e Municípios. O resultado de tal inadequação seria o *déficit fiscal crônico*. Diante desse fato, o Fundo Social de Emergência era apresentado então como a única forma *possível*, inevitável, de se conseguir o equilíbrio fiscal. Assim, a *lógica do inevitável* foi recorrentemente utilizada como forma de legitimar e racionalizar as medidas.

Diante do fato de que o FSE teria que ser criado via reforma constitucional, exigiu-se uma série de negociações entre o Executivo e o Congresso Nacional. Nessa negociação, além do uso da *lógica do inevitável* como recurso retórico, utilizou-se também da *tese da ameaça*,

(2001), Araújo (2000: 5-30). Uma análise a partir dos casos latino-americanos, encontra-se em O'Donnell (1998: 27-44).

que se manifestou de duas maneiras: a ameaça de que se não fosse aprovado o Fundo, o Ministro da Fazenda pediria demissão, o que comprometeria a continuidade do plano de estabilização; e a ameaça *catastrófica* de que a não-aprovação do Plano indicaria um Congresso Nacional em *paralisia decisória*, o que levaria a uma *crise institucional* no País.

Outro recurso retórico utilizado foi apelar para o caráter universalista/unificador das medidas tomadas. É feita uma associação entre o Plano e o Brasil. O Plano representaria um desejo *do Brasil*. É o Brasil que “clama” por reformas. O Plano está acima dos grupos e das classes. Ele representa a possibilidade de união nacional. Não é o governo ou determinados grupos que querem o Plano de imediato, mas é “*o Brasil que tem pressa*”.

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

Veja-se, agora, o caso da autonomia do Banco Central. Teve-se a oportunidade de traçar uma breve história dessa agência estatal na história brasileira, onde se destaca que sua criação se deu no conjunto de reformas institucionais implementadas durante o governo Castello Branco (1964-1967), sob os auspícios de Roberto Campos e Otávio Gouvêa Bulhões. Viu-se que o formato pensado para o Banco Central era inspirado no modelo do *Federal Reserve Board* americano, ou seja, uma instituição autônoma em relação aos poderes do Estado, com mandatos fixos para seus dirigentes e com a função básica de manter a estabilidade da moeda. Tal modelo “independentista”, porém, não teve solução de continuidade nos subseqüentes governos do regime militar e civil, tendo sido o Banco Central utilizado como uma agência instrumental para a implementação da política econômica, mais especificamente através do financiamento do Estado desenvolvimentista.

O modelo “independentista” de organização do Banco Central volta à tona quando do processo de implementação do Plano Real. *Como é que se busca racionalizar e legitimar tal reforma institucional?*

Em linhas gerais, é afirmado que a função do Banco Central é zelar pela estabilidade e confiança da moeda, e que *apenas* instituições *protegidas de pressões e isoladas de*

influências externas conseguem realizar esses objetivos. Veja-se que novamente apela-se para a lógica do inevitável, pois a autonomia do Banco Central é considerada como “*imprescindível*” para se alcançar a confiança e a estabilidade monetária. Nas entrelinhas do discurso, a tese da ameaça também aparece, pois sem a autonomia do BC, estar-se-ia colocando em risco a confiança e a estabilidade da moeda, e assim, todo o projeto de estabilização. Por fim, a autonomia do Banco Central e seu *insulamento* em relação aos outros poderes do Estado são apresentados como condição necessária para a volta da *racionalidade* no processo de gestão da moeda. Somente o isolamento dessa agência, diante das *pressões externas*, garantiria que sua ação não fosse contaminada pela irracionalidade dominante no comportamento das elites políticas.

Viu-se, também, que por uma série de fatores, o projeto de autonomia do BC não pôde ser implementado, sobrando então como via de menor conflito, para se conseguir a autonomia da Autoridade Monetária, a mudança de composição do CMN. Percebe-se que praticamente a mesma estratégia argumentativa para racionalizar e legitimar a independência do Banco Central foi usada para a mudança de composição do CMN, pois, afinal de contas, o objetivo era o mesmo (garantir o insulamento da Autoridade Monetária). Assim, são excluídos da participação do Conselho, tanto empresários como representantes governamentais, porque tornaram esse espaço sensível à representação de interesses “nem sempre sintonizados com a função precípua da Autoridade Monetária, para defender a estabilidade da moeda”⁷¹. Assim, uma composição ampliada do CMN também seria fonte geradora de irracionalidade, o que legitimaria a limitação da participação aos presidentes do Banco Central, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento.

Nesta reconstrução das formas de racionalização e legitimação das reformas institucionais do Plano Real, pode-se perceber a invariância da argumentação, ou seja, o léxico argumentativo se repete independente da reforma que se trata de justificar. Entre os elementos retóricos utilizados, pode-se destacar, em primeiro lugar, a idéia de “*lógica do inevitável*”, ou seja, as reformas não seriam resultado de desejos ou projetos de um grupo, com interesses e recursos específicos, mas uma *derivação natural* dos fatos, a única solução possível, realista diante do contexto. Em segundo lugar, aparece a “*tese da ameaça*”, ou seja, a não-realização das reformas iria levar a um *fim catastrófico*, que poderia ser a demissão do

⁷¹ Exposição de Motivos Interministerial n. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF. Brasília, 30 de junho de 1994 grifos nossos.

Ministro da Fazenda, o que comprometeria o andamento do Plano, e levaria a economia a uma hiperinflação; mais grave ainda que isto, poderia levar a uma crise institucional, derivada da paralisia decisória dos poderes. Um terceiro elemento retórico utilizado foi a atribuição de um “*caráter universalizador/unificador*” para as reformas institucionais⁷², ou seja, novamente as reformas não são apresentadas como vinculadas a um projeto político, que é sustentado por determinados grupos, e sim como um *desejo, um clamor do Brasil*. Elas representariam a possibilidade de uma união nacional, que a inflação impedia que se realizasse. Por último, as reformas são apresentadas enquanto um contraponto à *irracionalidade dominante* nas instituições políticas (e na sociedade?) brasileiras, que seria responsável pela catastrófica crise que o mal inflacionário representava. Elas seriam, portanto, a materialização de um projeto de “*racionalização*” do Estado brasileiro.

Em segundo lugar, cabe analisar qual o *sentido político* das reformas institucionais estudadas ao longo desse texto. Como já se destacou em várias passagens do capítulo, apesar da particularidade de cada problema, os quais – deve-se destacar - possuíam uma materialidade real, o eixo unificador das diferentes mudanças institucionais propostas (Fundo Social de Emergência, autonomia do Banco Central, mudança de composição do CMN) *foi o fortalecimento/hipertrofia do Poder Executivo Federal e no interior do Poder Executivo, a hipertrofia da tecnocracia responsável pela formulação e implementação da política econômica*.

Com relação a este ponto, é interessante destacar a análise de Couto (1998) sobre a agenda de reformas econômicas da América Latina. Para o autor, as reformas recentes em diversos países latino-americanos surgem, em parte, para responder às assim entendidas “insuficiências” do arcabouço institucional existente diante das novas condições. Seria necessário, segundo os propositores das reformas, dar ao Executivo maior capacidade decisória para implementar reformas econômicas tão necessárias, pois “a maior complexidade técnica dos novos temas aparece como uma justificativa a essa redução dos controles do poder pelo poder” (Couto, 1998: 19)⁷³.

⁷² Este elemento retórico ficará mais claro quando da análise do discurso de Fernando Henrique Cardoso na propaganda eleitoral de rádio e televisão, nas eleições presidenciais de 1994.

⁷³ Uma interessante reflexão a este respeito é o estudo de Teivo Teivanem (2001), que analisa o conjunto de reformas constitucionais implementadas durante o governo Fujimori através do conceito de “constitucionalismo economicista”. Através deste conceito, o autor quer demonstrar que o âmbito da democracia é restringido ao definir diversas instituições públicas e os problemas de que se ocupam como “econômicos”, e usar a doutrina da

Todo o discurso das reformas se iniciava com identificação de inadequações institucionais, que seriam responsáveis pelos graves problemas econômicos brasileiros (déficit fiscal, emissão descontrolada de moeda, perda de confiança da moeda). Diante disso, se partia para as causas de tal inadequação. Todas elas eram apresentadas como estando associadas a formas de irracionalidade que estavam presentes no interior das instituições (vinculação da receita, descentralização fiscal, interferência política, corporativismo). Para pôr um fim à irracionalidade dominante era necessário, então, propor uma reorganização institucional que eliminasse estas fontes de irracionalidade. O caminho proposto – assim como as reformas implementadas nas duas experiências de regime autoritário no Brasil – foi através da hipertrofia do Poder Executivo.

Por último, cabe responder qual *a relação entre as reformas institucionais do Plano Real e a tradição tecnocrática brasileira?* Neste ponto, percebe-se que o “insulamento burocrático” acabou sendo uma das formas de materialização do pensamento autoritário brasileiro, em sua extração tecnocrática. Além disso, foi através de burocracias insuladas que se implementou o projeto desenvolvimentista no Brasil. Em nossa perspectiva, tal organização institucional do Estado pode-se apresentar de diferentes maneiras, desde o exercício da centralização decisória por um único órgão até a criação de formas de “administração paralela”. O que distingue tal fenômeno, na maneira como se descreveu acima, é seu caráter tecnocrático e anti-republicano, ou seja, sua legitimidade é buscada na competência técnica, e devido a este caráter se justifica seu isolamento diante dos poderes da República. Tendo em vista esses fatores, respondendo à terceira questão colocada no início do capítulo, *pode-se concluir que as reformas institucionais do Plano Real estão inseridas na tradição brasileira do “insulamento burocrático”, por seu caráter tecnocrático e anti-republicano.*

neutralidade econômica para produzir uma dicotomia entre as esferas econômica e política. “Os exemplos do novo constitucionalismo em várias partes do mundo podem incluir a independência do Banco Central, regras de taxas de câmbio, assim como normas específicas associadas com o comércio e a inversão por meio de instituições internacionais ou regionais, tais como o FMI ou o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)” (2001: 41). Segundo Teivainen, o conceito de novo constitucionalismo ajuda a explicar e entender a construção de uma irreversibilidade das reformas neoliberais que se pretende que sejam de longo prazo. Em sua opinião, seria necessário diferenciar os vários tipos de constitucionalismo: existe o que é danoso à democracia (econômico) e o que é condição fundamental para o seu exercício, como é o caso do constitucionalismo de direitos humanos. O “constitucionalismo economicista” é definido como qualquer política do economicismo que dependa de mecanismos constitucionais. Em outras palavras, põe limites ao governo da maioria a fim de retirar do controle democrático temas definidos como econômicos. O constitucionalismo de direitos humanos limita de maneira similar o governo da maioria para proteger direitos humanos fundamentais” (2001: 43).

**PARTE III – IDEOLOGIA
TECNOCRÁTICA E ELEIÇÃO DE
1994**

**CAPÍTULO VII – “PARA RECEITAR UM BOM REMÉDIO,
UM BOM MÉDICO”: O DISCURSO DE FERNANDO
HENRIQUE CARDOSO NA CAMPANHA ELEITORAL DE
1994**

“Na minha experiência de campanha é o seguinte: isso aqui tudo é simbólico. Você precisa criar um mito E tem de contar a mesma história repetindo quem é bom e quem é ruim. Tem de ter os dois lados e vai mudando como na estrutura do mito, como Lévi – Strauss. É binário: o bom e o mau. E tem de contar durante toda a campanha, de várias maneiras, o mesmo mito. No caso nosso, é a moeda. O que é o mau? A inflação. O que é bom? A estabilização. E foi o que nós fizemos. Vira-e-mexe eu ataco de volta o mito principal. Mito no sentido antropológico. Você tem de chegar na estrutura mais elementar e insistir nisso. A cada três ou quatro programas eu volto ao assunto. O real é bom, a inflação é má. Quem está com a inflação é mau, quem está com o real é bom. Foi só isso” (Fernando Henrique Cardoso, Entrevista, Revista IstoÉ, 25/09/1994, página 34).

Nesta parte da pesquisa, analisar-se-á a campanha eleitoral de 1994, centrando-se a atenção no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) do candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB – PFL-PTB).

Como é amplamente discutido pela literatura, no contexto da “idade mídia” (Rubim), toda a sociabilidade contemporânea é fortemente estruturada em torno das imagens produzidas pelos *meios televisivos*. Como afirma Rubim (1995), a sociabilidade contemporânea conforma-se como uma “complexa mesclagem de convivência e televivência, em um sentido de ‘vivência’ à distância”. A televivência seria uma nova dimensão de

sociabilidade engendrada pelos media, “ao propiciar um caráter planetário, instantâneo e simultâneo à vida humana, obriga os homens a habitarem esta dimensão pública ao modo de imagens sociais”.

Segundo Jorge Almeida (2001), a midiatização da sociedade contemporânea deve ser vista como um processo no qual se amplia e se aprofunda a importância econômica da mídia, sua extensão e alcance territorial, assim como no qual a TV tem dominância entre as mídias.

O impacto da mídia na política se dá principalmente pelo fato de que ela altera o fazer político, pois a política precisa se adaptar à sua linguagem. A mídia passa então a ser um importante ator político, “o que não significa dizer que seja o ator central da política; disputa na política como um ator, mas também é um ambiente disputado pelos outros atores políticos, estatais e privados” (Almeida, 2001: 34).

Numa revisão de literatura sobre a forma como as teorias da democracia têm situado os meios de comunicação de massa, Luis Felipe Miguel (2001) afirma que a mídia tem se constituído tanto no principal canal de acesso dos cidadãos às informações de que precisam para agir na esfera política, quanto no principal instrumento dos líderes políticos para a divulgação de suas mensagens e projetos, o que a coloca numa posição central na arena política das sociedades contemporâneas.

Diante deste fato, parece fundamental para responder aos problemas de pesquisa colocados no início deste trabalho, a visualização de como se produz e se articula a ideologia em mensagens destinadas ao público massivo, que obtém suas informações principalmente a partir dos meios de comunicação de massa.

Buscar-se-á analisar os principais elementos constitutivos do discurso de Fernando Henrique Cardoso na campanha eleitoral de 1994. Como se verá posteriormente, vários autores já se debruçaram sobre este objeto, o que facilita o trabalho de análise e permite que se dirija a atenção para algumas questões pontuais no conjunto da construção discursiva do candidato da coligação PSDB-PFL-PTB durante o HGPE. Buscar-se-á, aqui, responder às seguintes perguntas: *qual o diagnóstico da crise brasileira no discurso de FHC? Como era apresentado e justificado o Plano Real? Como era apresentado Fernando Henrique Cardoso (suas características, habilidades)? Que princípios político-normativos derivaram do discurso de FHC no HGPE?* E, por fim, todas estas perguntas específicas “desembocam” numa questão geral: *em que medida os arquétipos do “autoritarismo desmobilizador” e do*

“insulamento burocrático” – tradição tecnocrática brasileira - estiveram presentes no discurso de Fernando Henrique Cardoso?

O capítulo está organizado em três seções. Na primeira (7.1), é feita uma revisão da literatura que se dedicou ao estudo HGPE em 1994. Dar-se-á ênfase, em tais estudos, às análises dedicadas ao discurso de FHC. Na segunda parte (7.2), serão apresentados os principais elementos do discurso de FHC, a partir das questões anteriormente colocadas. Por último (7.3), será feita uma conclusão do capítulo com a sistematização dos dados apresentados nas duas seções anteriores.

7.1 A literatura sobre o HGPE de 1994

Vários autores se dedicaram ao estudo do HGPE de 1994. Pretende-se, aqui, mais do que mapear a totalidade do debate, visualizar a forma como é apresentado e analisado o discurso de FHC nesses estudos.

Em sua dissertação de Mestrado, Wladimir Lombardo Jorge (1995) desenvolveu uma análise da propaganda eleitoral gratuita na televisão dos dois principais candidatos nas eleições presidenciais de 1994, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva¹.

Foram analisados 68 programas dos dois candidatos, transmitidos à noite, entre os dias 3 de agosto e 30 de setembro. O autor sintetizou os programas em planilhas, procurando observar os seguintes pontos: o conteúdo da autopromoção dos candidatos, o conteúdo dos ataques verbais aos adversários, os principais temas abordados e as referências ao Plano Real.

Dentre as estratégias de Fernando Henrique Cardoso, Jorge analisou primeiramente as qualificações de autopromoção do candidato. Nos seus programas, o tucano era apontado como o candidato que conhecia os problemas do País e tinha as soluções para resolvê-los, e era tido ainda como o mais preparado, experiente e competente para governar o País. Deu-se

¹ O estudo também aborda a mudança na legislação eleitoral que regulamenta, entre outras coisas, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). A lei 8713/93 que regulou a eleição presidencial de 1994 tinha diferenças importantes se comparada à legislação que regulamentou as eleições de 1989. O artigo 76, da lei 8713, determinava que os programas eleitorais deveriam ser feitos em estúdios e vedava a utilização de gravações externas, montagens e trucagens. Esse dispositivo proibia vinhetas eletrônicas, efeitos especiais e desenhos animados. Tal legislação gerou polêmica. Com estas limitações, a propaganda já não poderia ser tão adaptada à lógica de funcionamento da mídia. Se em 1989, os programas usaram de forma até inovadora os recursos midiáticos para prender a atenção do espectador/leitor, em 1994 isto ficou mais difícil. Para alguns

ênfase ao fato de Cardoso ter sido o criador do Plano Real que garantiu a queda da inflação. Em relação ao seu principal adversário, Cardoso procurou retratar Lula como um candidato radical, rancoroso, que divide o País e estimula a luta de classes e os conflitos. Em termos de posição ideológica, observa que, para justificar inclusive a aliança do PSDB com o PFL, os programas de Cardoso procuraram dar à candidatura do tucano uma tendência para a esquerda, sem, no entanto, causarem apreensão na parcela da sociedade mais conservadora que o apoiava.

O autor analisou, ainda, a estratégia de FHC no que diz respeito à imagem do Brasil. Segundo Jorge, nos seus programas, o tucano procurava mostrar o otimismo que dominava o País. O Brasil era apontado como um país rico e não subdesenvolvido, um país que, apesar dos problemas, tinha viabilidade. Além disso, o otimismo era reforçado pelo Plano Real. O fim da inflação era colocado como um grande avanço para o País.

No artigo “*A política na TV: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994*”, Mauro Porto & Liziane Guazina (1999) apresentam os resultados da análise de conteúdo dos programas do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) televisivo da eleição presidencial de 1994. Utilizando uma metodologia com elementos quantitativos e qualitativos, eles procuram identificar os tipos de apelos apresentados pelos seis candidatos mais votados: Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Enéas (Prona), Leonel Brizola (PDT), Orestes Quéricia (PMDB) e Esperidião Amin (PPB). Os autores ressaltam que, apesar da legislação restritiva, o horário eleitoral manteve uma média de audiência considerável, que ficou em torno de 56,1% dos domicílios, conforme pesquisa Ibope citada no trabalho.

Como metodologia de análise, Porto e Guazina desenvolveram a seguinte tipologia para a observação dos apelos dos candidatos: (1) Políticas Futuras, (2) Políticas Passadas, (3) Atributos Pessoais, (4) Partisã – que vincula o candidato a partidos, (5) Ideológico – categoria como esquerda/direita, socialista/conservador, (6) simbólico – que remete a valores culturais, mitos e ideais, (7) Análise de Conjuntura – que avalia a situação do País, (8) Propaganda Negativa – que busca desqualificar o adversário, (9) Outros apelos – que incluem mensagens que procuram promover a campanha do candidato, como *jingles*, pesquisas, entre

analistas, significou um retrocesso por se tratar de proibição e por dificultar a elaboração de programas mais atrativos para o espectador.

outras. No total, foram analisados 33 dos 34 programas dos candidatos à presidência que foram ao ar no HGPE.

Na análise dos programas do candidato Fernando Henrique Cardoso, os autores verificaram que o apelo mais utilizado foi “Políticas Futuras”, com 33% do tempo total. Os temas mais trabalhados foram as cinco metas do governo (emprego, saúde, educação, segurança e agricultura). “Análise de Conjuntura” aparece como o segundo apelo mais presente no programa do tucano, com 23% do total do seu tempo. A maior parte do tempo foi dedicada ao Plano Real. Em terceiro e quarto lugar empatados, ficaram os apelos ao partido e ao simbolismo. Os aspectos simbólicos mais trabalhados pelo candidato foram: união, a “grande nação”, otimismo, confiança no País, a valorização do povo, prosperidade, estabilidade e orgulho de ser brasileiro. No que diz respeito ao apelo ao partido, dedicou a maior parte do tempo à associação de Fernando Henrique Cardoso a personalidades como Juscelino Kubitschek, Tancredo Neves e Itamar Franco. Em quinto lugar, apareceu o apelo “Atributos Pessoais”. Porto e Guazina ressaltam, no entanto, que apesar do pouco tempo do apelo ao candidato, as características de sua personalidade (competência, preparação, equilíbrio, liderança, entre outras), foram muito reforçadas também pelos *jingles* de campanha. Foi dedicado pouco tempo à “Propaganda Negativa”, a “Políticas Passadas” e ao “Apelo Ideológico”.

Já na análise dos programas do candidato Lula, os autores verificaram que o principal apelo foi “Propaganda Negativa”, com 28% do tempo total, sendo a maior parte dedicada a críticas contra Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, a principal estratégia de campanha de Lula foi a tentativa de desmoralizar seu principal adversário. O segundo apelo mais frequente no programa do petista foi “Políticas Futuras”, com 13% do total, enfatizando temas, como educação, saúde, emprego e reforma agrária. “Atributos Pessoais” aparece como o terceiro maior apelo no programa de Lula. Foram ressaltadas características do candidato, como sua origem popular, competência, coragem, coerência, capacidade e honestidade. Em quarto lugar, está o apelo “Análise de Conjuntura”, com referências constantes ao Plano Real.

Céli Pinto (1996) analisou os discursos de Lula e FHC exibidos no HGPE durante o mês de agosto de 1994. A tese da autora é que o sucesso do discurso eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, enquanto estratégia eleitoral, se deveu muito mais à sua capacidade de reconstruir o sentimento coletivo de ordem social do que às suas capacidades técnicas de baixar a inflação. Segundo a autora, “O discurso de Fernando Henrique Cardoso foi vitorioso

porque construiu uma ordem em oposição ao discurso de aprofundamento do caos apresentado pelo PT” (1996: 158).

Na análise dos programas dos candidatos, Pinto (1996) afirma que, no mês de agosto, FHC construiu um cenário calcado em quatro pontos: sua competência pessoal², a inflação como um problema do passado, o otimismo em relação à solução dos problemas do País e, finalmente, Lula como uma ameaça ao Real. FHC era apresentado (e se apresentava) como o candidato da competência e da objetividade, se mostrava ponderado em suas críticas e insistia freqüentemente na necessidade de harmonia e união nacional. Para desqualificar o principal adversário, associava Lula ao caos e à desordem.

Por outro lado, o discurso de Lula enfatizava sua vivência prática dos problemas (sua história de vida e as caravanas da cidadania). Ao contrário do otimismo de FHC, falava com indignação de um Brasil de pobreza e de desemprego e, por fim, denunciava o Real como uma farsa eleitoral. Na hipótese de Pinto, a indignação de Lula pode ter se constituído num dos fatores responsáveis por sua derrota, pois trazia consigo uma profunda tragicidade, e “depois de uma década de frustrações, o eleitor não queria mais ouvir falar de sua própria desgraça. Precisava dar novamente sentido a sua frágil identidade cidadã. Fernando Henrique cumpriu este papel construindo uma ordem, enquanto Lula reforçava o caos” (Pinto, 1996: 164).

Um outro estudo sobre a campanha eleitoral de 1994, através da análise do HGPE foi desenvolvido por Luis Felipe Miguel (2000), que buscou analisar a presença de “mitos políticos” nos discursos dos presidentiáveis em 1994. Miguel define o “mito político” como a “expressão politicamente relevante da rejeição à própria política, isto é, ao conflito no seio da sociedade” (2000: 209). A consequência do discurso mítico é a própria impossibilidade da democracia, pois esta, para sua existência continuada, exige uma:

ética da representação política (e, portanto, do discurso), sem a qual, se torna desprovida de sentido. Se a opção dos representados é motivada de forma fraudulenta, todo o processo está comprometido. Não custa reiterar: se o candidato não anuncia, com honestidade, o projeto que

² “FHC apresentava-se como o candidato do equilíbrio e da objetividade: ‘Eu quero falar para você de forma objetiva’ (05/08). E como líder de uma equipe que sabia o que fazer: ‘os técnicos do meu programa são unânimes em afirmar que a saúde precisa de dinheiro’ (05/08). É interessante notar nestas duas afirmações a despolitização da fala. FHC fala como professor, como cientista, isto é, dotado de objetividade. Também não falava de seu partido ou da posição de grupos que o apoiavam, mas de opiniões técnicas. Isto é particularmente importante na medida em que a maior crítica que sofria no período vinha exatamente do tipo de aliança que havia feito para concorrer ao governo: FHC deixava claro, não era esta aliança que ia construir o governo, mas ele e seus técnicos” (Pinto, 1996: 162).

pretende encarnar, as políticas das quais buscará ser a ferramenta, o vínculo representativo se torna oco (2000: 215).

Afirma o autor que analisar os mitos políticos presentes no discurso dos candidatos à presidente em 1994 não significa dizer que todos os discursos foram míticos – o mito nunca foi mais do que uma parcela, maior ou menor de seus discursos. “Por força, o recorte do livro irá destacar esta parcela e obscurecer o restante. Mas isso não deve significar que o discurso mítico monopolizou a campanha eleitoral de 1994” (2000: 19).

Para Miguel, o mito da “autoridade” foi recorrente na campanha eleitoral, sobretudo nos programas de Orestes Quércia e Enéas Carneiro, mas também em Fernando Henrique Cardoso. A autoridade era colocada como um requisito indispensável ao Presidente da República. “Era uma autoridade que se exercia contra o parlamento e contra as pressões da sociedade. A fixação desse centro de poder unívoco e inequívoco é uma das respostas à ameaça de dissensão no seio da sociedade. Quando a fonte de autoridade é uma só e todos a identificam, os conflitos podem ser extirpados *in limine*”.

Outro mito presente no discurso de vários candidatos foi o da “competência”. Segundo Miguel, o discurso da competência adquire tonalidade mítica quando é “desvinculado da enunciação do projeto político: quando se torna o elogio da competência ‘em abstrato’” (2000: 212). Alguns candidatos, como Esperidião Amim, Leonel Brizola e Orestes Quércia, utilizavam sua experiência administrativa anterior para “ocupar o espaço da competência para governar”. Fernando Henrique disputava este mesmo espaço com outro valor, “o preparo intelectual (como em menor medida Enéas Carneiro)”.

Diante da ausência de experiência administrativa e com baixa escolaridade, a maneira encontrada pelo candidato Lula para disputar o discurso da competência foi apelar para o elogio da vivência, da história de vida, da experiência sensível e sentida (Miguel, 2000). Essa estratégia desembocou no discurso mítico da transparência, que significava a “transparência da realidade para quem a vive”, pois “somente aquele com um problema poderia de fato entendê-lo, saber resolvê-lo, e se comprometer a isso. Desta forma, todos os adversários de Lula, membros da elite nacional, estavam desqualificados” (idem: 213). Além disso, transparência significava “transparência da sociedade para si mesma” (idem). Segundo Miguel, este segundo significado estava associado à denúncia da impessoalidade da máquina estatal, incapaz de levar em conta a experiência vivida pelas pessoas comuns; e também as virtudes do compromisso direto, não mediado, do governo com o povo. “Essa sociedade

transparente, que o PT parecia almejar, desprezava as mediações institucionais e os mecanismos de representação em troca da harmonia – mítica – produzida pela plena identidade entre governantes e governados” (idem).

Por último, o autor analisa aquele que foi o mito central na campanha de Fernando Henrique Cardoso³: o mito da unidade, que está no “coração dos mitos políticos” (2000: 213). “Fernando Henrique unia o Brasil, enquanto os adversários (sobretudo Lula, seu concorrente mais próximo) defendiam interesses particulares e alimentavam conflitos”. Ele pôde assumir este papel graças ao Plano Real, que “derrotou a inflação, tormento que, segundo a representação da mídia durante anos, prejudicava todos os brasileiros, sem distinção. Por isso, o herói da luta antiinflacionária podia pretender, com legitimidade, falar pela totalidade do corpo social” (idem: 213).

O caráter de mito político do discurso da unidade está no fato de que “unir o Brasil” pode significar tanto um “projeto político capaz de arrebatar a opinião majoritária da população quanto eliminar as diferenças dos particulares em nome do todo” (2000: 184). Segundo Miguel, o primeiro significado remete para a tarefa própria do político, que é exatamente a montagem desse projeto; o outro, para o registro mítico, “em que a legitimidade do conflito é negada e um interesse primário, que prescinde da construção de qualquer projeto, é invocado. O conjunto da campanha de Fernando Henrique Cardoso apontava, sem sombra de dúvida, para esse segundo sentido” (idem)⁴.

O discurso de Fernando Henrique apelava para uma dupla identidade: “o acadêmico Fernando Henrique Cardoso falava em nome da razão; o ministro-herói do combate inflacionário, em nome da nação” (2000: 213). Essas eram duas faces de uma mesma moeda: “somente a razão treinada do intelectual seria capaz de abarcar a totalidade de um real que não era transparente, como para Lula, mas opaco. O candidato governista *demonstrava* a existência de um interesse nacional comum, transcendente às clivagens existentes na sociedade, através do plano econômico, e assinalava a si próprio como encarnação desses interesses, graças à razão” (idem: 214).

³ Segundo Miguel, mais do que nos outros candidatos, na campanha de FHC “o mito serviu de espinha dorsal”.

⁴ “Fernando Henrique Cardoso apresentava seu projeto político como transcendendo a condição de simples projeto: era a expressão da “vontade nacional”. A contraface desse discurso, a estigmatização de um segmento perverso, que joga contra a unidade e ameaça a nação, também está presente – são os ‘amigos da confusão’ aos quais o candidato do governo costumava se referir” (Miguel, 2000: 203).

Por último, tem-se o trabalho de Jorge Almeida (2001), que analisou o marketing político-eleitoral utilizado nas campanhas presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva em 1994 e 1998, e a relação de sua construção com as “pesquisas de opinião”.

Apesar de centrar mais a atenção na “recepção” dos programas eleitorais, por parte da população, Almeida faz uma análise dos discursos dos candidatos a partir dos conceitos de *Lugar de fala*⁵, *polissemia* e *paráfrase*⁶.

Segundo Almeida, o discurso de FHC tratou de construir um lugar de fala político-programático, demonstrando preocupação com a inflação e se apresentando como defensor e melhor continuador do Plano Real. FHC construiu seu lugar de fala a partir de sua passagem pelo Ministério da Fazenda, quando lançou a nova moeda e se tornou “pai do Real”.

Além disso, o discurso de FHC era *repetível e parafrásico*: “era o mesmo sentido que surgia da dispersão de textos e meios” (Almeida, 2001): “o Real acabou a inflação; FHC é pai do Real; o pai é seu melhor continuador; depois da estabilidade resolvem-se os problemas sociais; aumentar o salário provoca inflação de novo, etc.” (idem).

Já o discurso de Lula, segundo Almeida, era *interdidato e polissêmico*, pois não podia assumir nem a responsabilidade nem a causa do Real, enfim, “um candidato fora do lugar de fala. Falando a favor ou como continuador, estava fora do *lugar de fala* de ‘Pai do Plano’. E quando silenciava, ficava fora do lugar de fala de candidato, pois nenhum deles poderia se omitir sobre o fato visto pela grande maioria como sendo o mais importante do momento” (Almeida, 2001).

⁵ O conceito de *lugar de fala* expressa “o lugar que o locutor ocupa numa *cena*, sob o fundo da qual locutor e alocutário estabelecem uma espécie de contrato implícito de troca simbólica de enunciados. É este contrato implícito que institui as posições relativas dos enunciadores, que confere aos protagonistas da relação discursiva respectivamente o estatuto de locutor, isto é, de falante autorizado a falar daquilo que fala e a falar do modo que fala, e o estatuto de ouvinte ou de leitor do discurso, isto é, de destinatário habilitado a ser o depositário dos enunciados proferidos pelo locutor” (Rodrigues, A., 1996: 15, apud Almeida, J. 2001: 48). Este conceito, se inspira em Foucault, que define o *Lugar de fala* como “uma lei geral, a partir da posição e da situação relacional de quem fala. Como decorrência, uma estratégia discursiva satisfatória deve saber utilizar estas regras para evitar incompatibilidades (por exemplo, entre o sujeito que fala e suas palavras). Por outro lado, as estratégias discursivas comportam também o entendimento do ‘regime e processos de apropriação do discurso: pois em nossa sociedade (...) a propriedade do discurso está reservada de fato (às vezes, mesmo de forma regulamentar) a um grupo determinado de indivíduos’ (Foucault, 1972: 84). Por tudo isto, nem todas as estratégias discursivas são possíveis do mesmo modo, mas somente as que estão autorizadas” (Almeida, 2001: 50).

⁶ Segundo Almeida, o processo parafrástico permite a produção do mesmo sentido sob várias formas de textos e a polissemia é responsável pelo fato de que são sempre possíveis sentidos diferentes e múltiplos de um mesmo texto. Existe uma tensão permanente entre paráfrase e polissemia, que “expressa-se, assim, como conflito entre

Através dessa revisão de literatura, pode-se perceber que o discurso de FHC no HGPE se orientou a partir de um conjunto delimitado de elementos: o otimismo com relação ao Brasil, a ordem (FHC) em contraposição ao caos (Lula), a busca da unidade nacional e a competência (de FHC). Os vários temas tratados, invariavelmente desembocavam num desses elementos. Na próxima seção, será analisado novamente o discurso de FHC no HGPE, porém, centrando atenção nas questões destacadas no início do capítulo.

7.2 O discurso de FHC no HGPE

Abordar-se-ão, nesta seção, quatro ordens de temas, os quais foram estruturados tendo em vista as questões colocadas no início desse capítulo. Em primeiro lugar, será analisado o diagnóstico da crise brasileira feito por FHC; posteriormente, se partirá para o exame de como se tentou justificar o Plano Real. Nas duas últimas seções, ver-se-á como se apresentou biograficamente e que princípios político-normativos emergiram do discurso do candidato da coligação PSDB-PFL-PTB, no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral.

O diagnóstico da crise

No seu primeiro programa, Fernando Henrique Cardoso inicia afirmando que “mais que um presidente que conheça os problemas”, o Brasil precisaria de um “presidente que conheça as soluções”. Segundo FHC, “*a primeira solução* para mudar o Brasil e cuidar dos brasileiros é *o combate à inflação*” (HGPE, 02/08/1994, grifos nossos). Percebe-se, de início, que a inflação aparece como o elemento consubstanciador da crise brasileira e como o primeiro problema a ser resolvido por qualquer presidente da República no Brasil.

Porém, FHC não se limitou ao diagnóstico da crise inflacionária. Se a inflação era o principal elemento caracterizador da crise nacional e o primeiro problema a ser resolvido, ela não era o único. Nos programas seguintes, FHC tratou de apresentar cada um dos problemas

o garantido, o institucionalizado, o legitimado e aquilo que no domínio do múltiplo tem que se garantir, se

nacionais e aquelas que seriam as soluções que constariam de seu “programa”. Para título de ilustração, apresentaremos o diagnóstico dos itens que formaram as cinco grandes metas do seu plano de governo: saúde, educação emprego, segurança e agricultura⁷.

Ainda no programa de 02 de agosto, Fernando Henrique abordou os problemas da **fome e do desemprego**⁸. Junto com estes dois temas, tratou também do assunto do desvio de dinheiro público, que havia ganhado relevo na conjuntura, devido às diversas investigações sobre corrupção na administração pública do Brasil. Segundo FHC:

Não dá para entender, como num país imenso, onde não falta terra para plantar, existem milhões e milhões de pessoas passando fome. Eu não consigo aceitar, que num país que tem tanto a ser construído; onde é preciso construir casas, hospitais, creches, escolas, existam 4 milhões de desempregados e vários milhões de pessoas que não ganham sequer um salário mínimo. Só o que explica isso é o roubo. É um país que teve suas prioridades definidas por empreiteiras, ou seja, ao invés de construir aquilo que o povo estava precisando, se construía o que interessava para este ou aquele grupo (HGPE, 02/08/1994).

No programa de 05/08 tratou do problema da **saúde**. O comentarista de seu programa afirma que “hoje é um dia triste para o Brasil. Hoje é o dia nacional da saúde”. Para o comentarista, o dia nacional da saúde deve ser lamentado no Brasil, pois o País tem:

Cinco milhões de portadores de doença de chagas. 280 mil leprosos e 100 mil tuberculosos. Um dia triste para um país que tem 500 mil novos casos de malária por ano. 50 mil casos de cólera em 1993 com 560 mortos. 50 mil casos de AIDS com 20 mil mortos. Um dia triste para um país em que morre uma criança por minuto. Hoje é um dia triste para o Brasil. Hoje é o dia nacional da saúde (HGPE, 05/08/1994).

O programa de 15 de agosto foi dedicado à **agricultura**, seus problemas e propostas para resolvê-los. Segundo FHC, “vivemos num país abençoado. Temos a quinta maior área territorial do mundo, com um clima favorável e um povo trabalhador; no entanto, ainda tem gente passando fome”. O que estaria faltando para o Brasil superar o problema da fome e da

legitimar, se institucionalizar” (Orlandi, 1996: 20, apud Almeida, 2001).

⁷ Isto não significa que estes tenham sido os únicos temas abordados por FHC em seus programas de TV. Tratou de problemas como (28/09) desperdício (alimentos, água e em obras públicas), tratou do problema da desigualdade social (28/09), da concentração de terras e juventude (02/09). Para verificar os temas trabalhados em seus programas de rádio e tv, vide o programa de governo “Mãos à obra Brasil: proposta de governo” (Cardoso, 1994).

⁸ O problema do desemprego é tratado em vários outros programas. No programa de 07/08, o locutor afirma que “O Brasil anda tratando mal quem vive do trabalho, muito mal, 32% das pessoas que poderiam estar produzindo e recebendo salários, estão sem trabalho ou ganhando salários indignos. 32% da população economicamente ativa. 3 milhões e 400 mil trabalhadores estão desempregados. Gente que faz fila para receber o seguro desemprego, quando tem direito. Gente que faz fila para conseguir um novo trabalho. 17 milhões e 700 mil trabalhadores vivem com menos de um salário mínimo ou não ganham nada; trabalham apenas em troca de comida. E são os mais pobres os que mais sofrem, porque são os primeiros a serem despedidos. Quem ganha

baixa oferta de alimentos seriam “condições para o agricultor mostrar tudo o que é capaz de fazer. Este ano nós atingimos a safra recorde de 76 milhões de toneladas e grãos. É muito, mas ainda é pouco, perto do que o Brasil pode produzir”.

Os temas da **criminalidade e da segurança pública** foram tratados no programa de 17/08. Afirma-se que apesar da violência ser incentivada por problemas como o desemprego, fome e injustiças sociais, ela não é exclusivamente derivada desses problemas. O exemplo seria o crime organizado “que não tem nada de pobres, que são quadrilhas milionárias fortemente armadas e que exploram a pobreza”. Também é afirmado que a polícia está desparelhada e desorganizada, enquanto “o crime já se organizou há muito tempo”. Segundo FHC, um dos problemas que fazem a criminalidade aumentar é a impunidade, “uma das coisas mais chocantes do Brasil de hoje”. O judiciário também é apontado como um dos pilares da crise na segurança pública, pois “não adianta prender, se a justiça não funciona”. Para FHC, “a justiça brasileira não anda, para andar ela precisa de meios e regras modernas”. Por último, aponta-se a situação dos presídios, que “funcionam não como lugar de recuperação das pessoas para a sociedade, mas como a verdadeira universidade do crime” (HGPE, 17/08/1994).

Em 19/08, o programa foi dedicado ao diagnóstico do problema da **infância e adolescência**. Segundo FHC, apesar de as crianças serem o futuro do País, “milhões de crianças brasileiras vivem abaixo da linha de pobreza, mal tem o que comer, milhares vivem nas ruas, abandonadas, sujeitas a todo o tipo de exploração e de violência”. Uma das grandes injustiças da sociedade brasileira seria o fato de que “quase 10 milhões de crianças são obrigadas a trabalhar para ajudar a sustentar as famílias, crianças que deviam estar estudando”.

A **educação** foi um dos temas abordados no programa de 22/08. Segundo o candidato, “o Brasil é um país que estuda pouco, que infelizmente lê pouco, por isso mesmo não conhece a sua história”. Em 02/08 afirmava que “é um desrespeito o que se paga aos professores”. O problema da educação no Brasil seria menos de verbas do que de sua eficiente aplicação: “há mais verbas para a educação no Brasil do que a gente imagina. O problema é que essas verbas se perdem muitas vezes na burocracia e com desperdício” (HGPE, 14/08/1994).

menos corre mais risco de ficar sem emprego. O Brasil tem uma das maiores taxas de instabilidade de emprego do mundo. O Brasil anda tratando muito. O Brasil anda tratando muito mal seus trabalhadores”.

Apesar de em quase todos os seus programas no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, dedicar-se a algum problema específico da sociedade brasileira, e propor soluções para enfrentá-lo⁹, *o tema da inflação praticamente esteve presente em todos os programas de candidato*¹⁰. Como já demonstraram outras análises, FHC se apresentava como o pai do Real, aquele que conseguiu por um fim ao “monstro da inflação”. Assim, mesmo buscando tematizar os vários problemas brasileiros, em sua maioria, eles eram apresentados em sua associação com a inflação: *ou tinham como causa a inflação, ou o fim da inflação era condição sine qua non para resolvê-los*.

No programa de 07/08, a inflação é comparada a um **monstro**, que destruía a capacidade da sociedade brasileira sonhar com um país melhor. Nas palavras de FHC, “durante muitos anos, nós não podíamos sequer sonhar com um Brasil melhor, porque qualquer sonho era destruído pela inflação que todos conhecemos bem. Agora estamos conseguindo *matar esse monstro* que vinha nos destruindo há trinta anos”.

Em 08/08, tratou do desemprego e dos baixos salários do trabalhador brasileiro. Buscando sempre colocar a inflação no centro da crise, afirma FHC que a

inflação é a grande culpada pelos salários baixos, a inflação sempre derrotou todas as greves em busca de melhores salários. O aumento que se conseguia num dia, no outro a inflação comia. O salário podia aumentar a cada quatro meses, a cada dois meses, a cada mês e não adiantava, porque os preços aumentavam todos os dias” (HGPE, 08/08/1994, grifo nosso).

Em outro programa (15/08), depois de caracterizar o problema da agricultura como derivado da falta de condições de trabalho para o agricultor, FHC tratou de associar e derivar o problema da agricultura ao problema da inflação. Nas suas palavras:

*A verdade, é que enquanto havia inflação o governo podia ajudar pouco a agricultura. E já fazia muito quando não atrapalhava. Mudava, a toda a hora, a política de juros, os financiamentos, a regra dos preços. Quem é que pode trabalhar dessa maneira. Agora, com a estabilização da economia vamos consertar tudo isso, para ter um Brasil forte na agricultura, e um Brasil forte na agricultura, para mim quer dizer três coisas: mais emprego, renda para quem produz e comida farta e barata no campo e na cidade*¹¹.

⁹ Como destacam Porto & Guazina, 33% dos programas de FHC foram dedicados ao tema “políticas futuras”, sendo os itens mais trabalhados, as cinco metas de governo.

¹⁰ Porto & Guazina também identificam que o apelo “Análise de Conjuntura” apareceu como o segundo apelo mais presente no programa do tucano, com 23% do total do seu tempo. A maior parte do tempo com relação a este tema, foi dedicada ao Plano Real.

¹¹ Em outro programa, FHC afirma que com o fim da inflação “vamos garantir preços mínimos e baixar as taxas de juros para os mesmos níveis dos países desenvolvidos” (15/08/1994). Em 21/09/1994 afirmou que “com a estabilidade que o plano Real está trazendo, nós vamos livrar nossa agricultura, de uma vez por todas, *da praga da TR*” (grifos nossos).

Cabe citar também uma passagem de seu programa exibido em 26/09, que serve como síntese da centralidade da inflação na caracterização da crise brasileira. Depois de apresentar as cinco grandes áreas de seu programa de governo, afirma que elas

Agora podem ser cuidadas, porque o primeiro grande passo já foi dado, o primeiro passo é o plano. O Real sozinho não resolve o problema do Brasil. Ele é apenas o começo das mudanças. É um plano sério de combate à inflação, para que a gente possa fazer nos próximos quatro anos, um Brasil mais sério e mais justo, cuidando das pessoas (HGPE, 26/09/1994, grifo nosso).

Em vários outros programas essa centralidade da inflação é lembrada. Em 05/08, por exemplo, afirma FHC que qualquer brasileiro lembraria de alguns ministros da Fazenda do passado, como Mário Henrique Simonsem, Delfim Netto, Bresser Pereira, Zélia Cardoso de Mello, porém, poucos lembrariam de alguns ministros da saúde. Isso, porque até então o brasileiro esteve envolto pelo problema inflacionário, o qual, tendo sido resolvido pelo Real, daria oportunidade que se pudesse atuar em outras áreas.

No programa do dia 08/08, referindo-se ao problema do emprego, FHC afirma que para criar novos postos de trabalho “foi preciso primeiro arrumar a economia, acabar com a inflação, valorizar a moeda”. Resolvido esse problema, seria possível agora “fazer do povo a prioridade número um”. Além disso, afirma que, com o fim da inflação “não vale mais (...) para o empresário deixar esse dinheiro no banco. Esse dinheiro agora para render, tem que ser aplicado em setores produtivos”. Posteriormente afirma que com uma “economia estável e com o Plano, vai aumentar o investimento privado, tanto capital nacional como estrangeiro”.

Em 19/08, referindo-se aos programas de desenvolvimento social, afirma “que agora que conseguimos por a casa em ordem” é possível investir em políticas de desenvolvimento. Ainda dentro do tema do desenvolvimento social, FHC afirma “que esse plano econômico (Real) vai possibilitar que a gente possa, a partir daí, implantar um plano social”.

Através dessas várias passagens destacadas do HGPE do candidato Fernando Henrique Cardoso, pôde-se perceber que uma de suas estratégias discursivas foi apelar para uma caracterização da inflação como o principal problema que estaria atingindo a sociedade brasileira. Principal problema, tanto por seus efeitos sobre o salário, agricultura, educação,

saúde, como pelo fato de que a solução para os outros grandes problemas nacionais passava pelo fim do “mal inflacionário”.

Colocando a inflação no centro da crise, FHC construiu seu *lugar de fala* (Almeida, 2001) de pai do Real. Como destacou em um de seus programas, se foi capaz de colocar um fim à inflação, esse “monstro” que assolava a sociedade brasileira, “imagina o que poderia fazer pelo Brasil”. Estando a inflação no centro da crise, FHC podia se apresentar como o candidato que, mesmo antes de assumir o governo, já tinha dado uma solução para o grande problema nacional dos últimos “30 anos”. Assim, ele pode construir todo um discurso centrado no otimismo, na unidade nacional e na competência.

Na próxima seção, buscar-se-á analisar como é que se tentou legitimar o Plano Real.

O Plano Real

Se a inflação era apresentada como o grande elemento materializador da crise brasileira, o Plano Real obtinha sua legitimidade, como se viu na seção anterior, principalmente do fato de ser o instrumento que iria pôr um fim a esta crise e que possibilitaria que os outros vários problemas brasileiros pudessem então ser resolvidos. Porém, uma série de outros elementos foi utilizada para caracterizar tal plano e conferir uma legitimidade para ele. Tentar-se-á a visualização dos principais elementos justificativos do Real, na presente seção.

Uma **primeira forma** em que se buscou justificar o Real era *negar seu caráter “eleitoreiro”*. Devido ao fato de que a agenda do plano tinha uma “estranha” coincidência com a agenda eleitoral, e que aquele que era considerado o “pai” do Plano era também candidato à Presidência da República, a oposição seguidas vezes se manifestou sobre o “estelionato eleitoral” que representaria o Plano Real. Esse argumento era facilitado, pois na história brasileira recente havia a lembrança do Plano Cruzado e sua instrumentalização político-eleitoral nas eleições de 1986.

Para se defender dessas acusações e poder justificar o Plano, várias estratégias discursivas foram utilizadas por FHC. Em alguns momentos, a refutação da crítica do uso

eleitoral do Plano era feita a partir de uma pretensa neutralidade das medidas. Assim, se buscava legitimar o Plano, apresentando a candidatura de FHC não como representando um projeto político específico, mas sim um “chamado”, “porque justamente um dos motivos que me fazem concorrer para presidente é garantir que o Plano Real continue” (05/08). A idéia de um chamado fica mais explícita em outro programa (10/08), quando FHC afirma:

Onde eu chego o povo me diz 'segura o Real'. E quem ensinou a dizer isso foram as moedinhas que antes não compravam nada e hoje compram. Para o rico isso não é nada. Para quem depende de cada moedinha, isto não é importante não, isto é tudo. A cada aperto de mão, a cada abraço, eu vejo no olhar de cada um me dizendo: 'eu preciso de emprego, eu quero ser gente, eu quero salário descente para poder comprar as minhas coisas'. Qualquer pessoa que tenha andado por esse país e que tenha visto o que a gente vê e não se comova com o povo, não é um ser humano, porque é impossível não se emocionar com as coisas que o povo diz com os olhos. A cada comício, enquanto estou falando, na verdade, eu estou escutando me dizerem baixinho: segura o real.

Em outros momentos, a crítica do caráter eleitoreiro do Real era rebatida pelo argumento de que o plano não havia sido elaborado antes pelo fato de que a oposição não havia deixado:

ora, se o plano tivesse sido eleitoreiro tinha sido feito antes. Não foi feito antes, porque não deixaram. E não tenho culpa: ao contrário. E o plano está bem feito. Com eleição ou sem eleição, o Brasil precisava de um plano para combater a inflação, ou vamos primeiro esperar a eleição e o povo vai perder cada vez mais; nós tínhamos que agir (...) mas olha, se virou agora, próximo das eleições um plano bom, só foi próximo das eleições porque não nos deixaram fazer antes, por mim eu teria feito muito antes(FHC, 26/09/1994)¹².

A partir destas idéias ficava fácil afirmar que o Plano era algo neutro e objetivo, representando muito mais uma demanda, um “chamado” do “Brasil” do que um conjunto de interesses e idéias específicas. Assim, FHC podia apresentar sua candidatura como destinada à “salvação nacional”; ele seria o único candidato que poderia garantir a continuidade do Real, que estaria ameaçada se os “inimigos” do Brasil (oposição) ganhassem a eleição. Esses inimigos “que acham que para eles ganharem o Brasil tem que perder” (FHC, 19/08/1994) seriam os verdadeiros culpados do Plano não ter sido implementado antes. Desta forma, nas

¹² No programa de 31/08/1994, também acusa a oposição pela demora na elaboração do plano: “Foi difícil fazer o Plano, porque tínhamos que botar a casa em ordem. Organizar o orçamento, fazer a negociação da dívida externa. Fazer com que, já que não houve aprovação revisão constitucional, houvesse o Fundo Social de Emergência, para ter mais dinheiro para a saúde, para equilibrar as contas do governo. E muita gente se opôs, no Congresso, partidos se opuseram, brigaram. Agora todos dizem que são a favor do Real, mas na prática foram contra”. Já no programa de 26/09, referindo-se às acusações do caráter eleitoreiro do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso afirmou que “Eles também dizem que o Plano Real não é sério, que o Plano Real é eleitoreiro. Eleitoreiro é mudar de opinião, é dizer hoje que é a favor do Plano, quando todos foram contra o Plano, inclusive o Lula. O povo não quer ouvir mentiras, nem ataques pessoais; o povo quer ouvir propostas. No dia três de outubro, eu convoco todo o povo brasileiro a defender a continuidade do Plano Real, a votar em idéias, não em

respostas que eram dadas às acusações sobre o caráter eleitoreiro do Plano, já se produziam as condições de legitimação do Plano e da própria candidatura de FHC.

Uma **segunda forma de justificar** o Plano Real se deu através da *argumentação que buscava demonstrar quem seriam os verdadeiros ganhadores e perdedores com a inflação e/ou com o Plano*. Segundo o argumento desenvolvido, ganhavam com a inflação aqueles que conseguiam se proteger da desvalorização da moeda: os que investiam em dólar, os que tinham contas em banco, enfim, os grupos localizados no topo da distribuição de renda. Com o fim da inflação, passaria a ganhar justamente aquele “excluído”, que não tinha como se proteger da desvalorização da moeda, ou seja, o fim da inflação era associado a um processo de mudança na histórica concentração de rendas da sociedade brasileira. Com o Real, se estaria “colocando o povo em primeiro lugar” (FHC, 02/08/1994). Segundo frequentemente argumentava FHC, “essa estabilização dos preços foi a melhor coisa que aconteceu para os trabalhadores e para os mais pobres, porque os ricos ganhavam com a inflação e só quem perdia era o que não tinha o dólar, quem não tinha conta remunerada” (10/08/1994). Na mesma linha de argumentação, afirma no programa de 31/08/1994:

Quem é que perde com esse Plano? São os que ganham no capital financeiro lucros enormes; e até o governo pode ganhar um pouco, com a inflação. Quem é que realmente vai ganhar com esse Plano? É o povo, quem não tem conta em banco, quem recebe seu salário. Toda dona-de-casa, que sabe que não tem que ficar atrapalhada, correndo para comprar depressa, porque sabe que há estabilização. Então, esse Plano foi feito dessa maneira, dialogando, e foi difícil, mas deu certo (grifos nossos).

Utilizando-se desta retórica que associa o plano de estabilização ao povo, foi possível dar um caráter popular ao Real. Ele era a “melhor coisa que aconteceu aos trabalhadores”. Com o Real, o trabalhador brasileiro estava tendo acesso a uma série de bens de consumo, bens estes que poucas vezes fizeram parte de sua vida cotidiana. Através desse discurso sobre o Real pretendia-se, sobretudo, atribuir-lhe um papel de *redenção* para o povo brasileiro. Como derivação desse discurso, se FHC era o “pai do plano”, ele também assumia este papel de “redentor” do povo. Aos críticos do Plano, cabia a pecha de “amigos da inflação” e “inimigos do povo”. Este tipo de retórica, associado aos resultados concretos do Plano no que tange à estabilização dos salários, parece ter sido um dos fatores responsáveis pela desarticulação e incapacidade de mobilização dos vários opositores ao Plano Real,

ofensas, na união, e não no radicalismo, a votar sem medo e sem raiva, a votar em favor do Brasil” (FHC, 26/09/1994).

principalmente o movimento sindical ligado à CUT, com o fracasso da greve geral marcada para protestar contra a política salarial do Plano, juntamente com todas as outras tentativas de mobilização dos trabalhadores nesse período.

A terceira forma discursiva usada para legitimar o Real *se deu através da constante veiculação das melhorias obtidas pelo Plano, tanto nas condições de vida da população brasileira, como no desempenho do Estado e da economia*. Ou seja, havia um grande mal no Brasil, que era a inflação, a qual era responsável por uma série de problemas que afligia a sociedade brasileira. Assim, resolver o problema da inflação era resolver uma conjugação de problemas nos campos econômico, político e social.

Em 05/08/1994, FHC argumentava que, apesar de alguns preços ainda estarem altos, verificava-se que com o Real, a cesta básica e os produtos consumidos pela grande maioria da população brasileira estavam baixando de preço:

Muita coisa já foi feita. A inflação está baixando, mas muitos preços ainda estão altos. *É verdade, que a cesta básica, por exemplo, em média, baixou. O preço do arroz, por exemplo, do feijão, do macarrão, do açúcar baixaram. E os preços baixaram porque você pechinhou, reclamou. Este é apenas o começo da mudança.* O resto da mudança é aumentar a renda de sua família, criar milhões de empregos neste país, fazer uma reforma fiscal para que o rico também pague impostos (...) mudança de verdade é distribuir renda no Brasil, e eu sou candidato justamente para garantir que as mudanças que eu comecei continuem¹³.

Este caráter “redentor” do Plano e sua capacidade de **manter os preços estáveis** por um longo período de tempo, coisa que a sociedade já não presenciava há muitos anos, são reforçados em vários programas do candidato Fernando Henrique Cardoso. Na propaganda do dia 07/08, o comentarista afirma que “o preço do pãozinho está comemorando o seu primeiro aniversário. Faz um mês que ele não muda. Feliz aniversário, pãozinho! Bom começo, Brasil!”. Em outro momento do programa, o mesmo locutor afirmava que “há um mês atrás ninguém se daria ao trabalho de pegar uma moeda como esta (referindo-se a uma moeda de 10 centavos). Ela ficava lá caída, sem valor e desrespeitada. Se FHC foi capaz de devolver o respeito e levantar uma moeda, imagine o que ele pode fazer por você, que é muito mais importante que qualquer moeda” (07/08/1994).

¹³ Em 14/08/1994, FHC argumentava: “O Real está aí, moeda forte, os preços estão baixando. Isso aconteceu, porque o povo acreditou; lutou contra a carestia, por que há uma equipe competente, e o presidente Itamar Franco deu apoio decidido à estabilização da economia”.

A estabilidade, materializada no preço do pãozinho ou na moeda de 10 centavos, é utilizada como um contraponto ao *caos* anterior, cuja materialidade estava na inflação, e tendo como expressão popular que melhor o caracterizava, a “carestia das coisas”. O discursivo da estabilidade é utilizado, então, para enfatizar as melhorias concretas que o fim da inflação trazia consigo. A inflação era associada ao *caos*, e o *caos*, uma coisa do passado. Agora o Brasil vivia na época da estabilidade, com a moeda valorizada e respeitada. O raciocínio implícito na argumentação da estabilidade desemboca numa conclusão óbvia: “se FHC foi capaz de devolver o respeito e levantar uma moeda, imagine o que ele pode fazer por você, que é muito mais importante que qualquer moeda”.

Um outro aspecto destacado em vários programas do candidato FHC é que, com o fim da inflação, o **salário** parou de perder poder aquisitivo. Além do benefício de ver que os preços dos produtos não estavam aumentando, a estabilização propiciava, ao trabalhador, a possibilidade de se planejar, de saber o valor real das coisas:

agora, com a nova moeda, *o salário parou de perder da inflação*. Com os preços estabilizados, os salários estão ganhando o poder de compra e você sente isso no bolso. Com o mesmo dinheiro que você comprou um quilo de feijão no mês passado, você compra um quilo de feijão hoje; e isso você está vendo no supermercado, está sentindo agora que os preços são os mesmos do mês passado (FHC, 10/08/1994).¹⁴

A síntese das mudanças trazidas pelo fim da inflação aparece no programa de 26/08/1994:

Qualquer pessoa que vive de salário e que esteja observando o Brasil, vê que tendo apenas 60 dias *de tranqüilidade, de sossego*, muita coisa boa começa a acontecer. Eu não estou dizendo que tudo ficou uma maravilha, de uma hora para outra, num passe de mágica. Só que agora, além dos problemas, o Brasil tem um caminho, tem um rumo; e nesses 60 dias nós já caminhamos bastante. *O preço da cesta básica começou a diminuir, a taxa de desemprego também, a venda dos produtos populares aumentou, as vendas pelo crediário aumentaram; porque agora todo mundo já sabe como vai ser o mês seguinte, as pessoas lembram-se dos preços das coisas. A dona-de-casa não precisa correr ao supermercado para fazer os estoques e os pais de família podem planejar o mês*. É disso que o Brasil precisa, *estabilidade; precisamos de mudanças tranqüilas*, depois de tantos planos mirabolantes e complicados, agora nós temos um plano simples, objetivo e que está mostrando resultados. Se juntos nós tivemos a capacidade de mudar a moeda e estabilizar a economia, e de uma maneira tão tranqüila, o que é que juntos nós não podemos fazer? (FHC, 26/08/1994, grifos nossos)¹⁵.

¹⁴ Sobre a valorização dos salários, FHC também afirma que “tenho ouvido muita coisa incorreta sobre o salário do Plano Real. Alguns dizem que os salários estão congelados. Isto é uma grande injustiça, afinal, os trabalhadores mais do que ninguém sabem que *o salário dele vale hoje muito mais do que valia há dois meses atrás*. Tanto é que o País está consumindo mais, principalmente os mais pobres. Isso não é conversa, não. Isto é um fato. *A grande vantagem do Plano Real é a estabilidade que a economia brasileira passou a ter. Hoje é possível planejar a vida sem o sobressalto da inflação. Para os trabalhadores, a estabilidade econômica significa também a capacidade de negociar os aumentos de salários com ganhos reais*” (FHC, 02/09/1994).

¹⁵ Em 29/08/1994, praticamente a mesma argumentação é utilizada por FHC: “Frequentemente as pessoas me perguntam: e como vai o Real? Eu respondo, vai bem. *Você vê que os preços dos supermercados estão parados*

Percebe-se nesse discurso que ao Plano Real são atribuídas propriedades quase mágicas na resolução dos problemas brasileiros. Contrapondo-se ao caos da *época da inflação*, agora o País teria *um rumo*, uma nova *ordem*, marcada pela tranqüilidade e pelo sossego¹⁶. E o Real era justificado justamente por representar a possibilidade de uma nova ordem, fundada na estabilidade, na tranqüilidade, na simplicidade e na união de todos, contrapondo-se à interrogação e ao radicalismo que era atribuído ao discurso da oposição.

Através da análise empreendida nesta seção, pode-se perceber que se o Plano Real obtinha sua legitimidade mais imediata da própria crise inflacionária, esta não foi a única forma de se buscar legitimar o Plano. Por um lado, ele era apresentado, como algo neutro, desvinculado de qualquer projeto político. O Plano Real parecia ser uma derivação natural “dos fatos”. Com essa pretensa neutralidade do Real, a candidatura de FHC era apresentada como um “chamado” para administrar esse plano que havia trazido de volta a ordem para a sociedade brasileira (Pinto, 1996). Uma outra forma de legitimar o Plano foi através da argumentação que ele havia beneficiado, sobretudo os pobres, que ele representava uma primeira ação em direção a uma melhor distribuição de renda na sociedade brasileira. Para completar o caminho iniciado com o Real, em direção a uma sociedade mais justa no Brasil, se apresentava o candidato Fernando Henrique Cardoso, colocado como o “redentor” da sociedade, o único que poderia dar continuidade às conquistas do Real. Por último, se buscava legitimar o Plano por uma série de pretensas melhorias nas condições de vida da sociedade

ou caindo, desde o começo do plano, desde o começo de julho. Isto significa maior poder de compra no seu bolso, porque o seu dinheiro vale mais. As pessoas perguntam: e a inflação? A inflação está caindo. A carístia está sendo derrotada. Até 15 de junho, antes do Real, a inflação foi de 48%. Hoje, ela caiu para cerca de 5%; e as projeções para até o final do mês de agosto apontam índices ainda mais baixos, que poderão chegar a 2%. Acontece que os índices de inflação medidos até agora expressam os aumentos abusivos do final de junho, feitos pelos especuladores. Daqui para frente, os próximos índices de inflação deverão cair ainda mais, porque cada vez mais diminuirão os efeitos dos aumentos irresponsáveis feitos na véspera do Real. Não se preocupe, você não vai perder esse 5 ou 6% de julho e agosto do seu salário, porque os salários terão essa reposição na data base de sua categoria. O governo já garantiu isso quando definiu as regras do Real. Os trabalhadores vão receber de volta essa diferença e esses aumentos não poderão ser repassados aos preços, porque a população não está comprando dos comerciantes que estão vendendo com preços mais altos. No final de setembro, a inflação deverá cair ainda mais. Em outubro e novembro, também. Temos tudo para ter um grande fim de ano, e o que é mais importante: um país com rumo, com futuro, um país que vai poder gastar menos tempo cuidando da economia e mais tempo cuidando das pessoas” (grifos nossos).

¹⁶ A tranqüilidade, o sossego, o desejo de união são uma constante nos discursos de FHC: “Olha, o Plano Real vai indo bem. Tudo o que foi previsto está acontecendo, e o povo sente isso, porque os preços estão baixando, porque há mais tranqüilidade no Brasil, e porque o governo tem controle de todas as variáveis, e tudo aquilo que pode interferir no Plano Real está sob controle” (FHC, 31/08/1994).

brasileira. A moeda agora tinha valor, os salários tinham poder de compra, enfim, a estabilidade trazia consigo a tranqüilidade, a harmonia e a união entre as pessoas.

Estes três aspectos legitimadores do Real podem ser resumidos em alguns adjetivos associados ao Plano: *ordem, harmonia, estabilidade, união/unidade, neutralidade*. Tais adjetivos, como serão vistos nas próximas seções, foram aqueles mais destacados na caracterização do candidato Fernando Henrique Cardoso e de seu programa de governo, o que permitirá “fechar o quadro” da estratégia discursiva do candidato FHC nas eleições de 1994.

O candidato Fernando Henrique Cardoso

Será visto, nesta seção, como se construiu o discurso sobre o candidato Fernando Henrique Cardoso, centrando a atenção nas características pessoais e nas habilidades que eram associadas ao candidato. Tentar-se-á visualizar, sobretudo, como se buscou legitimar e buscar a adesão dos cidadãos ao nome de Fernando Henrique Cardoso como candidato a Presidente e, juntamente com isso, através de que formas se buscou desqualificar a candidatura do seu principal adversário (Lula).

Como visto anteriormente, em sua análise da propaganda eleitoral de 1994, Miguel (2000) já havia destacado que o discurso da competência ocupou um espaço privilegiado na construção da imagem dos principais candidatos a Presidente. Os candidatos que já haviam ocupado postos governamentais apelavam fortemente para a “experiência administrativa” que possuíam. Esse era o caso de Leonel Brizola, Orestes Quércia e Esperidião Amim. Fernando Henrique Cardoso também apelou para sua experiência administrativa, como Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda, mas o núcleo de seu discurso da competência se deu a partir da ênfase em seu preparo intelectual, que o habilitava para o exercício da Presidência (Miguel, 2000). Veja-se, agora, então, em detalhes, como se construiu o discurso sobre o candidato Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994.

Desde o seu primeiro programa eleitoral, recorrentemente foi destacado o preparo do candidato Fernando Henrique Cardoso para o exercício do poder. Tal preparo era apresentado como derivado de sua experiência como Ministro de Estado e, principalmente, por seu preparo intelectual, como sociólogo reconhecido internacionalmente. Contrapondo-se a Lula

que, devido a sua origem e experiência de vida, se credenciava como alguém que conhecia a realidade do Brasil e seus problemas “na pele”, tratou-se, desde o início, de destacar que “*mais que um presidente que conheça os problemas desse país, o Brasil precisa de um presidente que conheça as soluções*” (FHC, 02/08/1994). Fernando Henrique *conhecia as soluções* porque era preparado para o cargo. Ele possuía o conhecimento sociológico que o permitia explicar o Brasil, a firmeza necessária para tomar decisões e a competência derivada de sua experiência administrativa. O locutor de seu programa assim se refere às qualidades de FHC:

É preparado. Formado em Ciências Sociais, foi professor universitário com apenas 21 anos. Respeitado internacionalmente, já ensinou nas principais universidades do mundo.

É firme. Por se opor à ditadura teve que se exilar no Chile (...) Em 68 teve a coragem de voltar e como não se aliava à ditadura foi cassado. Foi um dos líderes do movimento pela redemocratização do País, se elegendendo senador por São Paulo com uma das maiores votações da história da República.

É competente. Foi Ministro das Relações Exteriores e negociou de forma corajosa para nós a dívida externa do Brasil. Aceitou, então, o cargo mais difícil do governo: ser Ministro da Fazenda. Botou ordem na casa. Estabilizou a economia, criando o Plano Real (02/08/1994)¹⁷.

Nos *jingles* de campanha, essas três características também eram sempre enfatizadas: “*firme, honesto, competente, Fernando Henrique Presidente*” (02/08/1994). “O Brasil levanta a mão e exige, com muita urgência, um homem de pulso *forte, de cultura e competência*. Um cidadão valoroso, Fernando Henrique nas rédeas da Presidência” (14/08/1994). “Tá na minha mão, na sua mão, na mão da gente fazer desse Brasil um lugar descente. Porque a coisa aqui tá braba, a coisa aqui tá feia. Eu quero o povo pela rua e o malandro na cadeia. Seja malandro, rico, seja malandro pobre, malandro é malandro, nem plebeu, nem nobre. Eu quero um presidente *preparado, de cabeça, que saiba o que fazer, que bata a mão na mesa e diga, faça, que diga prenda, que diga não (...)*” (17/08/1994).

¹⁷ No programa do dia 10/08/1994, as mesmas características são destacadas: “O próximo presidente do Brasil tem que conhecer os problemas do povo e se preocupar em resolvê-los. *FH passou a vida inteira estudando os problemas do Brasil.* Por defender esse povo, foi perseguido e exilado. O próximo presidente do Brasil tem que ter experiência administrativa, tem que conhecer a máquina para fazer o governo funcionar, combater a corrupção e o desperdício. *FH conhece; é senador há doze anos, e já foi ministro duas vezes.* O próximo presidente do Brasil tem que entender de economia. *Fernando Henrique entende. Foi professor, e como Ministro da Fazenda criou o Plano Real, conhece a teoria e a prática.* O próximo presidente do Brasil tem que ter liderança aqui e ser respeitado lá fora. *Fernando Henrique foi Ministro das Relações Exteriores e sabe como defender os interesses do País. Aqui é um negociador competente, capaz de conseguir apoio para realizar as mudanças que o Brasil precisa. FH, tudo o que o próximo presidente precisa ser*” (grifos nossos). Nos *jingles* de campanha esses três elementos também eram destacados.

Dos três itens destacados, a tônica da argumentação, como já se salientou, foi para o seu preparo intelectual¹⁸. Sua história, formação e experiência acadêmica¹⁹ eram usadas para promover uma *derivação quase que natural entre o seu saber sociológico e sua capacidade de ser presidente do Brasil*. Em 10/08/1994, FHC afirmou que “*eu escrevi mais de vinte livros sobre os problemas do Brasil*. Para fazer isso eu tive que viajar muito. Agora é diferente, porque antes era eu viajando e olhando o Brasil. *Agora sou eu viajando e o Brasil olhando para mim, querendo soluções*”. No programa de 26/09: “*eu tenho 63 anos, sou professor de ciências sociais desde os 21, passei a minha vida estudando os problemas do Brasil, principalmente os problemas da justiça e da pobreza*”.

Segundo a análise de Miguel, na tentativa de demonstrar sua competência, derivada do preparo intelectual, FHC foi “imbatível”.

Nenhum de seus adversários era ‘príncipe da sociologia brasileira’; nenhum poderia ostentar doutoramentos precoces, reconhecimento internacional e dezenas de livros publicados aqui e no exterior, além do charme de amigos intelectuais europeus escrevendo artigos de apoio para jornais brasileiros²⁰ (...) Videoclipes biográficos, veiculados com frequência, mostravam sua produção intelectual, sua experiência como professor, bem como os cargos públicos que ocupara (senador, Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Fazenda). Fernando Henrique aparecia em ‘poses intelectuais’: lendo, escrevendo num microcomputador, de óculos (Miguel, 2000: 158).

¹⁸ Apesar de a ênfase ser para o preparo intelectual do candidato, outros elementos valorizados pela cultura política brasileira passaram a ser acrescentados entre suas características pessoais, no decorrer dos programas: “Durante muito tempo o Brasil teve que escolher entre candidatos que sabiam fazer, mas não eram confiáveis, ou candidatos que eram confiáveis, mas não sabiam fazer. Fernando Henrique é o equilíbrio, honesto e competente” (Locutor do Programa, 19/08/1994).

¹⁹ No programa de 26/08/1994 “Fernando Henrique não começou agora na política, ele tem história e passado. Aos 21 anos já era professor na USP. Foi perseguido pelo golpe militar de 64 e obrigado a sair do País. Em 68 voltou do exílio; foi cassado e proibido de ensinar, mas teve coragem de ficar. Nas greves da década de 70 ficou ao lado dos operários do ABC. Ao lado de Teotônio Vilela pregou pela anistia. Com Dr Ulisses e Tancredo lutou pelas Diretas Já. Em 86, reconhecendo este passado de luta, São Paulo o elegeu senador com a segunda maior votação de nossa história. FH, uma história de luta pelo Brasil”. No programa de 18/09, referindo-se à ditadura, afirma que “ (...) É uma coisa violenta. A sua vida é cortada. Eu nunca mais voltei à casa em que eu morava, que tinha sido do meu pai, no Brooklim, eu nunca mais vi meus livros, eu tinha uma biblioteca boa, teve que ser dispersada. Eu fui ver meus filhos meses depois, no Chile. Quando meu pai estava lá. Eu nem sabia que ele estava doente. Eu vim ao enterro e tive que sair correndo, porque se não me prendiam de novo. Enfim, são coisas muito duras de você suportar”. Nas palavras do locutor do programa: “A experiência de quem sofreu a injustiça na própria pele, desenvolveu em FH, um senso de equilíbrio e de responsabilidade social e fez com que ele, de volta ao Brasil, se aproximasse de quem estava lutando para mudar o País”. No programa de 21/09/1994 “Na ditadura, FH esteve do lado da democracia. No movimento sindical, do lado dos trabalhadores. Na briga pelas diretas, do lado de Ulysses, Tancredo e Montoro; na luta contra Collor, esteve do lado do povo. Quando Collor foi deposto, FH esteve do lado da responsabilidade, participando do governo Itamar. Como Ministro da Economia, ficou do lado do povo, contra a inflação. Nestas eleições, ele está onde sempre esteve, do lado do equilíbrio, do bom senso e da responsabilidade. Do lado do Plano Real, do lado do Brasil”.

²⁰ O autor se refere aqui ao sociólogo francês Alain Touraine, que publicou texto criticando o PT e afirmando que se “Cardoso não for eleito, o Brasil corre o risco de afundar no caos e na violência”. Touraine, Alain. Cardoso e o nascimento do Brasil”. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 31/07/1994, p. 1-3, apud Miguel (2000: 179).

Esta associação entre preparo intelectual do candidato, derivado de seu conhecimento sociológico, e sua capacidade de ser presidente do Brasil, era demonstrada por algo concreto, o Plano Real, que servia como exemplo para a população avaliar a competência de Fernando Henrique. Segundo o locutor de seu programa: “ (...) O povo está vendo que ele tem um programa de governo muito claro para o Brasil. Fernando Henrique tem demonstrado preparo, equilíbrio. *Com o Plano Real, mostrou que é capaz de fazer, sabe fazer.* O povo está sentindo as mudanças e quer o Brasil na mão certa (14/08/1994).

As características de preparação, firmeza e competência vão aparecer não só para *qualificar* o candidato Fernando Henrique Cardoso, como também para promover a *deslegitimação* de seu principal adversário. Segundo o que derivava da argumentação desenvolvida nos programas de FHC, diante da complexidade do Estado brasileiro, era impossível para um ex-operário, que não possuía experiência administrativa, nem sequer instrução universitária, exercer sua administração de maneira competente. Nas palavras do locutor do seu programa: “o Estado da Bahia é do tamanho da França. Só o Estado de São Paulo é três vezes maior do que a Áustria. Dentro do Rio Grande do Sul, cabem juntos a Áustria, a Dinamarca, a Bélgica, Holanda e Portugal. *Não é simples governar um país deste tamanho. Pense nisso na hora de votar. Escolha um presidente do tamanho do Brasil*” (08/08/1994)²¹. Numa outra passagem, menos explícita, porém com o mesmo significado, tem-se: “você sabe hoje mais do que nunca, o Brasil *precisa ficar na mão certa*” (Locutor do Programa, 07/08/1994). No programa de 19/09, dedicado aos jovens, é utilizado o discurso escolar para destacar a superioridade de FHC em relação ao seu principal adversário: “No dia 03 de outubro, você que é estudante vai enfrentar a maior prova dos últimos anos. *Nela a gente vai decidir se o Brasil é reprovado ou se passa de ano. Fernando Henrique Presidente*”. Por fim, a continuidade do Plano Real é associada à vitória de FHC, o único “preparado para dar continuidade ao plano: “Nestas eleições, você vai decidir se o Plano Real vai continuar ou não. Se o Brasil vai passar quatro anos buscando soluções ou procurando culpados. Nestas eleições você vai decidir se teremos um governo a favor ou contra” (Locutor do Programa, 29/08/1994).

De acordo com o que se afirmou anteriormente, o que se pode perceber na construção do discurso sobre o candidato Fernando Henrique Cardoso é uma associação entre méritos acadêmicos e capacidade de governar, que apareciam quase como sinônimos. Concorda-se

com Miguel, quando afirma que no discurso de FHC “a prática da sociologia surgia como uma espécie de preparação para o governo. Ao escrever seus livros, o candidato estava estudando os problemas do país – e depreende-se que, agora, estaria pronto para resolvê-los” (idem: 158). Este tipo de discurso, na avaliação do autor “*revela uma visão tecnocrática da gestão governamental*. Trata-se de identificar os problemas, com a ajuda de um instrumental científico, e então, graças aos mesmos instrumentos, ser capaz de receitar e implementar as soluções” (idem, grifo nosso).

Resta complementar a análise de Miguel, afirmando que a visão tecnocrática da gestão governamental serviu não somente para legitimar o candidato Fernando Henrique Cardoso, mas também para deslegitimar os seus oponentes, principalmente o seu principal oponente, Lula, associado sempre como um radical, sem propostas e despreparado para o exercício do poder. Veja-se, agora, como o discurso de FHC no HGPE materializou uma determinada visão da política e da sociedade, e uma desejável forma de relação entre esta e o Estado.

Princípios políticos normativos no HGPE de Fernando Henrique Cardoso

Serão analisados aqui os princípios políticos normativos que emergiram do discurso do candidato FHC, apresentado durante o HGPE. Quando se fala em princípios político-normativos, está-se referindo à forma de organização política desejada, e que deriva de tais discursos. É lógico que tais princípios não aparecem explícitos no argumento, ainda mais se tratando da propaganda política de uma campanha presidencial altamente polarizada. Eles devem ser buscados nas entrelinhas do discurso e interpretados pelo analista, que vai buscar compreender o sentido político contido na argumentação apresentada no HGPE.

Em linhas gerais, buscar-se-á desenvolver a tese de que o programa de FHC estava centrado na defesa dos princípios de *ordem, harmonia, unidade, competência e estabilidade*, e que estes mesmos princípios foram utilizados para desqualificar o seu principal oponente, o candidato Lula, que foi associado à desordem, ao radicalismo, conflito e à instabilidade. Tais princípios derivam num projeto de uma forma de organização política marcada pelo domínio

²¹ Outras passagens são menos explícitas, mas podem indicar o mesmo significado: “O Brasil é a décima economia do mundo, o quarto maior produtor agrícola, a quinta maior área territorial do planeta. Antes que tentem lhe convencer que ele é um grande problema, lembre-se que ele é um grande país” (07/08/1994).

do Estado sobre a sociedade, através (1) do domínio do Poder Executivo sobre os demais poderes da República e, (2) da desmobilização da sociedade civil.

No programa inicial da candidatura de FHC, os princípios da *união e da ordem* aparecem juntamente com dois antagonistas: a raiva e o radicalismo. Segundo FHC, “é hora de *pensarmos no Brasil* (...) Nós vamos mudar esse país, *mas não com raiva, com radicalismo*. O primeiro passo foi dado, agora precisamos dar outros passos” (FHC, 02/03/1994). Percebe-se que a mudança é bem-vinda, desde que seja dentro “da ordem” da normalidade das coisas, sem radicalização e sem raiva. A mesma idéia de mudança dentro da ordem, negando o conflito, aparece nas palavras do locutor do programa: “O próximo presidente do Brasil tem que *aumentar o salário mínimo sem gerar inflação; tem que fazer reforma agrária sem provocar a baderna; tem que combater o crime sem abusar da violência*” (10/08/1994).

A argumentação em favor dos princípios da união, da ordem e da harmonia foi amplamente utilizada por FHC naquele que foi um de seus mais significativos pronunciamentos na TV. Usado em mais de um programa, esse pronunciamento “é uma síntese dos elementos discursivos dos quais lançava mão o candidato governista” (Miguel, 2000: 187). Diante de sua importância, torna-se necessário citá-lo na íntegra. Tal discurso servirá aqui de “guia”, em que, através da análise dos seus principais elementos, serão acrescentados trechos de outros discursos do candidato durante a campanha eleitoral:

Eu tenho falado sempre da confiança que eu sinto no futuro do Brasil. E eu tenho boas razões para ter confiança. Uma dessas razões é que, hoje, o País está pronto para dar o grande salto ao desenvolvimento, principalmente para o desenvolvimento social. *Agora que nós conseguimos botar a casa em ordem, isso é possível*. Mas existe uma outra razão que também é muito importante: é que depois de tantos anos de crises, confusões, a gente percebe, sente nas pessoas, uma disposição muito grande, muito positiva, *para se unir e empurrar o Brasil pra frente*. Eu tenho andado por esse País afora. Tenho conversado com muita gente. *E não vi ninguém achar que as soluções para os problemas vão ser encontradas com raiva, com brigas, com radicalismo, jogando patrão contra empregado, jogando uma região contra a outra, o homem do campo contra o homem da cidade. O povo não quer uma aventura*. O cidadão quer saber nesta campanha como será possível construir um Brasil melhor – *e melhor pra todos*. O Brasil vive hoje um período de *otimismo maduro* – e tem razão para confiar no seu futuro. *É certo que ainda existe gente que acha que, para eles ganharem, o Brasil tem que perder. Gente que vive de multiplicar os problemas e dividir as pessoas. Nós queremos que o Brasil ganhe sempre*, que os brasileiros ganhem, tenham mais escola, mais saúde, salários melhores. *É hora dos brasileiros se unirem de verdade. Unir o Brasil em torno de um projeto claro, de soluções viáveis, e não em lançar o País num mar de dúvidas. É hora de caminhar para frente e não ficar olhando para trás. Nós queremos um salto para o desenvolvimento e não um salto no escuro*. Para que a vida das pessoas melhore, será preciso fazer mudanças profundas, reformar a Constituição, e nada disso pode ser feito sem apoio, *sem união*. O presidente sozinho não consegue fazer tudo. Mas aí aparecem os amigos da confusão e dizem: ‘Ah, vai ter muita gente dando palpite e isso vai atrapalhar as decisões’. Não é verdade. O povo brasileiro decidiu, no

ano passado, que o regime de governo é presidencialista. Isso significa que o Presidente da República tem poder. Eu quero ser um presidente que vá ouvir as razões de todos, mas não vou abrir mão da responsabilidade de decidir.

O discurso salienta, em primeiro lugar, o *otimismo* em relação ao Brasil, tema que foi constantemente veiculado em sua campanha eleitoral. Otimismo que guarda importantes semelhanças com o mito do *Brasil grande* tão usado durante a ditadura militar²². A idéia de um país que pode “dar certo” e resolver seus problemas é central no discurso de FHC, pois se já conseguiu acabar com o “monstro” da inflação, tudo mais pode ser resolvido, pois não é “possível que um país com tanta terra, com tanto talento, com tantas possibilidades, pense pequeno” (30/09/1994)²³.

Em segundo lugar, a expressão “*casa em ordem*” surge para caracterizar o país do Real, ou seja, *o plano que trouxe a ordem de volta para a sociedade brasileira*. A idéia de ordem, como já se destacou anteriormente, é um elemento sempre lembrado nos discursos de FHC, seja diretamente ou pelo uso da expressão antagonista, para caracterizar o adversário²⁴. Lula é associado à desordem, ao caos e radicalismo²⁵. “No dia três de outubro eu convoco todo o povo brasileiro a defender a continuidade do Plano Real, a votar em idéias e não em ofensas, na união e não no radicalismo, a votar sem medo e sem raiva, a votar em favor do Brasil” (23/09/1994)²⁶.

²² Em outros discursos FHC enfatiza o “grande país”, que tem “todas as condições para dar certo” (03/08/1994). Mais do que um simples olhar esperançoso na direção do porvir, estava presente a idéia de que há um futuro de desenvolvimento e prosperidade. A crise, por mais profunda e profunda que seja, sempre é um desvio; a rota natural é o progresso” (Miguel, 2000: 192).

²³ Um interessante trabalho sobre a construção do mito do “Brasil potência” encontra-se em Fico (1997).

²⁴ Este processo de desqualificação do adversário, Thompson qualifica como a estratégia ideológica de *expurgo do outro*: “essa estratégia envolve a construção de um inimigo, seja ele interno ou externo, que é retratado como mau, perigoso e ameaçador e contra o qual os indivíduos são chamados a resistir coletivamente ou a expurgá-lo. Essa estratégia, muitas vezes, sobrepõe-se com estratégias que têm como fim a unificação, pois o inimigo é tratado como desafio, ou ameaça, diante do qual as pessoas devem se unir” (Thompson, 1995: 87).

²⁵ “Tem gente que adora exagerar os problemas do Brasil, para que a gente ache que as soluções devam ser radicais. É claro que o Brasil tem problemas, mas também tem muitas saídas” (21/09/1994). Em 23/09/1994, afirma “que a reta final de campanha é tempo de serenidade. É preciso ter determinação e muita calma para encarar tudo isso. A mesma determinação e calma que o futuro presidente vai precisar ter, para gerar empregos, fazer uma reforma agrária pacífica, mexer com os privilégios, segurar o Plano Real, e por aí vai. Quem não tiver equilíbrio, para enfrentar e passar por uma campanha eleitoral, mantendo sua determinação e os seus objetivos, não vai ter equilíbrio para governar esse País. Porque no governo, vai enfrentar o mesmo tipo de pressão, de boatos, de insinuações por parte daqueles que têm os seus interesses contrariados. O próximo presidente precisa ser capaz de unir esse País, de dar um rumo a essa Nação. Ele precisa ter responsabilidade e equilíbrio”.

²⁶ Um *jingle* colocado no ar no mesmo dia levanta as mesmas questões: “eu não quero raiva, eu não quero medo, é hora de unir e construir uma nação; por ele eu levanto minha voz e eu canto. Quem concordar comigo, por favor levante a mão” (23/09/1994).

Como lembra Miguel, através de tal discurso, é estabelecida uma associação entre “casa em ordem = país em ordem”, o que permite a FHC transmitir como “simples bom senso” aquilo que é fruto de um projeto político preciso:

É a visão de que a estabilidade monetária possui primazia absoluta em relação, por exemplo, à ampliação da oferta de emprego, a políticas redistributivas, à educação ou à solução de tensões sociais no campo e nas cidades (...) O candidato do PSDB-PFL-PTB pôde usar com tranqüilidade sua metáfora porque se colocava ao lado da interpretação da realidade que a mídia havia construído ao longo de duas décadas de crise inflacionária. A visão política que Fernando Henrique transmitia como bom senso se tornara, de fato, um elemento do senso comum (Miguel, 2000: 188).

Como terceiro elemento, pode-se destacar a defesa da necessidade de *união para o Brasil*²⁷: “É hora dos brasileiros se unirem de verdade”, é hora “de se unir e empurrar o Brasil pra frente”. Como bem destaca Miguel, através da aclamação da união, Fernando Henrique expressa uma *visão orgânica de nação*. Unir Brasil significaria a mesma coisa para todos os participantes da nação, a partir de qualquer ângulo de visão: “justamente por isso, aliás, a união seria possível” (Miguel, 2000: 188). Assim, aqueles que não vêem a “necessidade e a possibilidade” de união, são os “inimigos do Brasil”, os “amigos da confusão”, interessados em “multiplicar os problemas e dividir as pessoas”. Esses “inimigos do Brasil”, que jogam “patrão contra empregado”, “uma região contra a outra”, “o homem do campo contra o homem da cidade”, têm interesses “opostos aos do país, que precisa perder para que eles ganhem”. Deste modo, segundo a análise de Miguel (2000: 189), fica evidente “a disputa entre a nação, irmanada na busca de um objetivo único, e a antinção, com interesses particulares. Fernando Henrique surge como a antítese desses interesses parciais”, que seriam representados pela figura do seu principal adversário.

Um tema que também está presente nas entrelinhas do discurso acima, e que deriva das aclamadas idéias de ordem e harmonia, é a *ilegitimidade do conflito* (Miguel, 2000). Em algumas ocasiões, a tela da TV mostra a imagem de uma queda-de-braço, e depois duas mãos se dando. O locutor então faz a pergunta: “Você prefere o Brasil assim (queda- de-braços), ou assim (aperto de mãos)?” (19/09). Outra imagem repetia a pergunta, mas tinha como primeira imagem punhos cerrados, reivindicando, e em seguida, mãos abanando, com gritos de Brasil, ao fundo (19/09). O que se depreende dessas imagens é uma idéia de negação da legitimidade

²⁷ De acordo com Thompson (1995: 86), a simbolização da unidade é uma estratégia ideológica que envolve a construção de símbolos de unidade, de identidade e identificação coletivas, que são difundidas através de um grupo ou de uma pluralidade de grupos. “Ao unir indivíduos de uma maneira que suprima as diferenças e divisões, a simbolização da unidade pode servir, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de dominação”.

dos conflitos de interesses. “É como se patrões e empregados, moradores do campo e da cidade, tivessem que possuir o mesmo interesse, ou no mínimo, subsumir seus interesses ao ‘interesse do Brasil’”. De acordo Miguel (2000), que estava analisando a presença de mitos políticos nos discursos dos presidenciáveis em 1994, a negação do conflito:

Está sempre a um passo de cair no registro mítico. É o que ocorre quando o povo (ou a nação) passa a ter uma vontade imanente, que independe das vontades expressas por aqueles que o formam. Este passo Fernando Henrique dá, com frequência, quando opõe o Brasil aos ‘interesses particulares’ de seus adversários. E quando exige a conciliação de todos em nome desse interesse nacional, negando legitimidade ao conflito dentro da sociedade – o que só é justificado pela imposição da vontade superior da nação (Miguel, 2000: 192).

De acordo com a análise do autor de *Mito e discurso político*, esse repúdio aos interesses particulares em nome de um interesse geral mais elevado e a negação do conflito são comuns aos discursos conservadores²⁸. Analisando o pensamento conservador, Roberto Romano (1995) afirma que um dos pontos de partida deste pensamento, em termos de sua justificação, é a tentativa de evitar a desintegração social, que aparece na obra de dois dos seus maiores representantes – Hobbes e DeMeistre –, através da “figura do estraçalhamento do corpo humano, algo a ser evitado” (Romano, 1995: 23). Veja-se, aqui, por ter uma relação direta com a questão tratada acima, como Romano apresentou o pensamento de Hobbes sobre o assunto:

Nele, também encontramos a figura do despedaçamento. O povo, lemos no capítulo 12 do rigoroso *De cive*, faz como as filhas estultas de Eason. Estas últimas, aconselhadas por Medeia, cortaram seu pai em pedacinhos, colocando-o para cozinhar. Tal imagem exemplifica o pensamento conservador do Hobbes. A *república* é como o velho Eason. *Se a massa quer reformar, seguindo sofistas e demagogos, acaba estraçalhando o que era um todo adquirido de forma artificial pela ciência e pela técnica. A demagogia, desde os primeiros inícios do Estado antigo, diz Hobbes, sempre aproveitou a raiva dos pobres, dizendo-lhes que a culpa de sua miséria seria localizável nos governantes, e não em sua própria preguiça ou prodigalidade* (Hobbes, 1982). É bem conhecido, continua Hobbes: quem imagina ter sobre suas costas os fardos da república, como os impostos, sem vantagens, inclina-se à sedição (Romano, 1995: 28, grifos meus).

O que se percebe em Hobbes é uma tentativa de se conservar a unidade do Estado, como um “engenho técnico”. A participação das massas e o conflito de interesses (a essência da política) são apresentados como elementos desagregadores, que “estraçalhariam” o corpo

²⁸ O exemplo dado por Miguel de discurso conservador, é o do regime militar: “Quando o regime militar impunha um dos piores arrochos salariais da história do país, ao mesmo tempo em que a economia crescia aceleradamente, o Ministro Delfim Netto reivindicava a primazia dos interesses do todo sobre as partes: era preciso primeiro fazer crescer o bolo – que é de todos, é do país – para depois dividir” (Miguel, 2000: 190). Carlos Fico, em seu estudo sobre a propaganda política do regime militar, também destaca que aqueles que dissentiam do ideal do “desenvolvimento a qualquer custo”, eram considerados antinação. (Fico, 1997: 82).

social. Enfim, como destaca Romano (1995: 29), o núcleo do pensamento conservador é “o medo de que a população estrague a festa do poder, destruindo a segurança, a propriedade, os vínculos da tradição, as inovações técnicas que só beneficiam alguns”. Assim, entende-se o porquê da imagem do dilaceramento e do medo da subversão da ordem ser onipresente nas falas conservadoras: “nelas acentua-se a harmonia como fim político, não importa o preço. Harmonia étnica, política, axiológica, econômica, etc. Se tal concórdia implica em jogar nos porões da polícia este ou aquele inocente, se ela disfarça ódios arraigados, tudo isto importa pouco (...)” (Romano, 1995: 29).

Analisando o discurso do candidato da coligação PSDB-PFL-PTB à luz da descrição do pensamento conservador feita por Roberto Romano, percebe-se que, no mínimo, a aclamação da unidade por FHC guarda uma importante semelhança com este estilo de pensamento. Como se viu, é apresentada uma proposta de união para o Brasil, que todos brasileiros se unam “para empurrar o Brasil pra frente”. Aqueles que não concordam com este projeto de união, fundado num plano de estabilização econômica, são apresentados como interessados em “dilacerar” o corpo social, “estraçalhar” a ordem, são “os amigos da confusão”, interessados em jogar “patrão contra empregado”, uma “região contra a outra”. Ora, o que se tem aqui senão a versão tupiniquim do “despedaçamento”, na metáfora hobbesiana das filhas de *Eason*?

O último princípio a ser destacado no discurso acima citado é a associação de FHC com *estabilidade e competência*, e do candidato Lula com os adjetivos contrários. Segundo FHC, o povo quer saber na campanha “como será possível construir um Brasil melhor”. Ele sabe como fazer isso, pois, se poderia dizer, iluminado pelo saber sociológico, botou a “casa em ordem”. O candidato da coligação PSDB-PFL-PTB aparece como dono de um “projeto claro, de soluções viáveis”, que conduz sua “campanha com ponderação e objetividade, sem drama” (18/09/1994). Enfim, no seu governo, ele saberia “tomar as medidas necessárias”²⁹ (31/08/1994) para que a *ordem* continuasse prevalecendo na sociedade brasileira. No principal *jingle* da campanha, FHC é caracterizado como “firme, honesto, competente”, aquele “*que vai fazer tudo, fazer o Brasil gigante*” (03/08/1994). Em outra ocasião, o locutor do programa afirma que “para colocar gente competente no comando, vote FHC” (21/09).

²⁹ “Olha, esse plano o povo já sentiu que deu certo, meu Deus. Tomadas as medidas necessárias, ele é duradouro; não é para as eleições, é para o Brasil” (FHC, 31/08/1994).

Sem se citar o nome do adversário, a candidatura de Lula é caracterizada como um “mar de dúvidas”, um “salto no escuro”, representante da divisão, do conflito, que colocaria o Brasil diante de um futuro intranquilizador e perigoso.

Destacou-se no início desta seção, que se pretendia analisar que princípios político-normativos derivariam do discurso de FHC durante o HGPE. No decorrer da análise, se viu que alguns princípios foram aclamados pelo candidato: (1) uma *visão otimista/ufanista do Brasil*, materializada na estabilidade da economia e na exaltação das belezas naturais do País; (2) *um elogio da ordem e da harmonia*, que se expressa tanto na sua negação do conflito, como na defesa da estabilidade econômica; (3) uma *aclamação pela unidade da nação*, onde os elementos centrais são a união de classes e regiões em torno do projeto do Real e a crítica aos “interesses particulares” e, por último, (4) a *defesa da competência técnica* como condição de exercício do poder político.

Nas conclusões, ver-se-á que tipo de organização política vai derivar desses princípios político-normativos.

7.3 Uma interpretação para os dados

Que tipo de organização política deriva desses elementos citados? Reconhece-se que é extremamente complicado derivar um único tipo de organização política, de qualquer discurso político, pois uma mesma estrutura de argumentação pode dar origem a diferentes interpretações e projetos. Porém, mesmo reconhecendo a polissemia dos discursos políticos, parece evidente, através do exame da história política brasileira, que tal discurso materializa a continuidade daquilo que pode ser designado como uma *tradição nacional*: aquela que alguns, como Debrun (1986), denominaram de “autoritarismo desmobilizador”, ou, para outros, a “ideologia do Estado autoritário” (Silva, 1998; 2000) e que aqui, está-se referindo como “tradição tecnocrática brasileira”.

Teve-se a oportunidade de visualizar anteriormente que a estrutura argumentativa da ideologia do Estado autoritário era composta pelos elementos do “desmobilizacionismo”, o “objetivismo tecnocrático” e o “estatismo”, ou seja, a partir de uma idéia de sociedade em que predominariam elementos “irracionais” como o individualismo e o egoísmo, surge o Estado como o único sujeito capaz de moldar a sociedade. O “objetivismo tecnocrático” revela-se no

esforço de legitimação da ação estatal com o apelo do arsenal fornecido pela ciência (sociologia num primeiro momento e depois a ciência econômica). Quanto ao desmobilizacionismo, o sistema ideológico do Estado autoritário vê a mobilização dos mais variados atores da sociedade civil como sinônimo de crise, desordem e caos.

Ora, o que se tem no discurso de Fernando Henrique Cardoso senão estes mesmos elementos, logicamente, de uma forma revista e atualizada para as condições contemporâneas? Afinal de contas, é um discurso que por sua própria essência –pronunciado numa campanha eleitoral - visa à eficácia, que no caso é o convencimento da população a votar no candidato FHC.

Para manter-se a eficácia de um discurso, nas condições da sociedade brasileira nas eleições de 1994, era fundamental que o candidato se apresentasse, em primeiro lugar, como um defensor das instituições democráticas. Tal fato surge não só pela legitimidade que goza o regime democrático no Brasil, mas pela dificuldade das condições de emergência de um discurso antidemocrático em todo o mundo (a terceira onda de democratização – Huntington). Isto não era problema para FHC, pois sua história de vida e carreira política o credenciavam como democrata. Em segundo lugar, qualquer candidato tinha que defender as bandeiras da moralidade e da ética na política. Isso também não era problema para o candidato da coligação PSDB-PFL-PTB. Nunca havia se envolvido em casos de corrupção e sua imagem também era associada às idéias de moralidade e honestidade. O único, porém, que deveria explicar, era a sua coligação com o PFL, partido das tradicionais oligarquias brasileiras, historicamente envolvidas na apropriação de bens públicos para fins privados. Fernando Henrique explicou essa coligação, pela necessidade de unir o Brasil e esquecer o passado. Afinal de contas, precisava-se construir, todos juntos, um novo país. Por último, qualquer candidato tinha que demonstrar que o *social* fazia parte de seu projeto de governo. Os níveis de desigualdade social, a fome e a miséria, que tinham conseguido visibilidade pública através da campanha “contra a fome, a miséria e pela cidadania”, encabeçada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, faziam de tais temas uma condição obrigatória nos discursos dos candidatos. Fernando Henrique tratou o social como uma prioridade de governo. Em seu governo, poderia investir em políticas sociais, pois a “casa já estava arrumada”, com o fim da inflação. Assim, o combate à inflação surgia como condição primeira para serem resolvidos os vários e graves problemas sociais do País.

Mantendo as condições de eficácia de seu discurso, FHC pôde também partir para a defesa do projeto político do Estado autoritário/autoritarismo desmobilizador, que, como se

verá no próximo capítulo, também encontrava sustentação no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Os elementos dessa ideologia aparecem no discurso de FHC, em primeiro lugar, na defesa da unidade. O candidato apresenta uma visão orgânica de nação, que não comporta projetos e interesses distintos. Quem deve interpretar o sentimento do povo e delinear o projeto nacional é o líder, o único capaz de “unir o Brasil”. Ora, o que se tem aqui, senão o princípio do estatismo, do Estado como redentor da sociedade, que está perdida em sua facciosidade, no seu individualismo e na sua irracionalidade? Em segundo lugar, o elogio da competência técnica de FHC e a defesa desses critérios como condição para uma boa gestão governamental demonstram uma visão marcada pelo “objetivismo tecnocrático”. Por último, o desmobilizacionismo, que aparece no discurso do candidato através da associação dos opositores do “projeto Real”, com a desordem, o conflito, a irracionalidade e o caos; enfim, o desmobilizacionismo se expressa na negação do conflito político.

É claro que o discurso apresenta diferenças em relação às ideologias anteriores do “Estado autoritário/autoritarismo desmobilizador”. Como já se destacou, o contexto exige uma adesão de qualquer discurso político ao regime democrático. Os maiores exemplos são os casos do neofascismo, que apesar de mobilizarem determinados grupos e de conseguirem alguma expressão em alguns países, ainda se constituem em movimentos periféricos no mundo ocidental. Essa necessidade de adesão ao regime democrático, ao que parece, provocou uma mudança substantiva nos projetos inspirados pela tradição que aqui se está trabalhando. Entende-se que a mudança substantiva está no fato de que os ideólogos de tal modelo político perceberam que já não é necessário suprimir as instituições da democracia política, para se implementar tal projeto. Não existem mais condições de legitimidade para suprimir a democracia e os direitos a ela associados. Para manter a eficácia de tal modelo foi necessário então promover uma conjugação entre o regime democrático e o Estado autoritário. O resultado disso foi o surgimento de uma ideologia autoritária (predomínio do Estado sobre a sociedade), tecnocrática (hipertrofia do Poder Executivo e domínio da tecnocracia) e desmobilizadora (que nega o conflito), porém, materializada nos marcos institucionais do regime democrático, ou seja, já não é mais considerado necessário suprimir a democracia para que exista o Estado autoritário³⁰.

³⁰ Lucio Levi define regime político como o conjunto das instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições (Levi, 1992). Na mesma linha de argumentação, Cardoso (1982: 46) define como “as regras formais que ligam as principais instituições políticas (Legislativo ao Executivo, Executivo ao Judiciário, e o sistema de partidos a todos eles), bem como a questão da natureza política dos laços entre os cidadãos e os governantes (democrática, oligárquica, totalitária, ou seja o que for)”. Já Martins afirma que um regime político consiste num conjunto institucionalizado de valores e normas

Ao que parece é este projeto que se materializou no discurso de Fernando Henrique Cardoso e que vem sendo posto em prática durante seus dois mandatos como presidente.

que definem o processo de constituição e efetivação da autoridade governamental (Martins, 1974). Por fim, David Easton define este conceito como um método regular estabelecido com o propósito de ordenar as relações políticas entre os membros de uma coletividade .

CAPÍTULO VIII – IDEOLOGIA TECNOCRÁTICA E **CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: UMA INTERPRETAÇÃO** **PARA AS ELEIÇÕES DE 1994**

Nos capítulos anteriores a preocupação foi exclusivamente com a produção de discursos/ideologias (emissão) e suas funções de racionalização e legitimação de determinadas formas de dominação. Neste capítulo, pretende-se analisar as condições em que se dá a recepção dos discursos, ou seja, a forma como penetram na opinião pública e adquirem significados. Parte-se do pressuposto que os discursos são formas simbólicas de produção de significados e que a recepção dos discursos é um processo de decodificação destes símbolos, que pode se dar de diferentes maneiras: positiva (aceitando as idéias), negativa (negando as idéias), ou através da indiferença (quando o discurso não produz qualquer alteração no comportamento). Tem-se também a não compreensão, que se dá quando o discurso extrapola a capacidade cognitiva dos indivíduos.

As atitudes dos indivíduos em relação às formas simbólicas emanadas dos discursos (aceitação, negação, indiferença, incompreensão) podem ser explicadas de diferentes maneiras, as quais se situam sempre num dos pontos entre o “individualismo metodológico” e o “holismo metodológico”. As abordagens individualistas analisam as atitudes a partir da idéia de um indivíduo que age guiado exclusivamente pela racionalidade instrumental, tendo como seu único objetivo, a realização de determinados fins que visem à maximização dos seus interesses. A partir dessa perspectiva, o comportamento do indivíduo em relação aos discursos será o de fazer uma apropriação seletiva, tendo em vista o seu interesse próprio. Uma segunda forma de explicar as atitudes em relação aos discursos é aquela derivada da “sociologia tradicional”, onde a ação se dá dentro de contextos formadores de sua “opinião”.

Entre os elementos contextuais destacam-se a história da sociedade em que o indivíduo está situado, a cultura política desta sociedade e a socialização política a que o indivíduo foi submetido. Deste modo, de acordo com esta perspectiva, as atitudes diante do discurso não são somente uma questão de escolha ou maximização de interesses, e sim condicionadas por diversos elementos que, para usar uma expressão de Durkheim, exercem uma coerção sobre os indivíduos¹.

Entre esses dois extremos explicativos, encontram-se diferentes perspectivas que se centram mais fortemente, ora em aspectos “individualistas”, ora em “societalistas”. Não se tem a pretensão de resolver este dilema “existencial” das ciências sociais, o que fugiria em muito ao tema desta pesquisa. Porém, diante da necessidade de posicionamento, concorda-se com Avritzer (1996) quando afirma que todas as teses individualistas “contrabandeiam” em algum momento para pressupostos societais, ou seja, mesmo se trabalhando exclusivamente a partir de um referencial centrado no indivíduo, é impossível excluírem-se elementos do contexto onde se desenvolve sua ação².

Diante desta opção metodológica, o conceito que permitirá analisar esta questão será o de cultura política. Tomar-se-á como objeto de análise, o caso das eleições de 1994. *Tentar-se-á aqui desenvolver o argumento de que o discurso realizado sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso (na forma como apresentado nos capítulos 5,6 e 7), encontrou condições favoráveis de recepção no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, que historicamente se mostrou permeável a idéias de inspiração tecnocrática e desmobilizadora. Desta forma, pretende-se testar a hipótese de que o peso destas idéias na cultura política brasileira pode ter sido uma variável interveniente na decisão do voto do eleitor brasileiro, nas eleições presidenciais de 1994.* Trata-se, sobretudo, de uma abordagem tentativa, que servirá de inspiração para trabalhos futuros, pois os dados disponíveis não permitem um teste mais rigoroso para a referida hipótese.

¹ Interessante análise sobre as teorias explicativas da formação das atitudes políticas dos indivíduos encontra-se em Reis (2000: 95-146; 2000b: 63-82) e Castro (1994: 4-27). A Revista Brasileira de Ciências Sociais publicou em seu n. 20, out. 1992, um artigo de Mônica Mata Machado Castro sobre as controvérsias na interpretação do comportamento eleitoral, seguido de comentários de Wanderley Guilherme dos Santos, Marcus Figueiredo e Moacir Palmeira, onde os diferentes enfoques na explicação da formação das atitudes políticas são apresentados. O debate entre “culturalistas” e “racionalistas” no âmbito da teoria democrática é abordado em Barry (1970).

² Uma tentativa de compatibilização entre as perspectivas da “escolha racional” e da “cultura política”, encontra-se em Rennó (1998), através do conceito de “racionalidade cultural”. De acordo com esta perspectiva, a cultura política não seria uma alternativa ao comportamento racional, maximizador, mas sim, um tipo de racionalidade – a racionalidade cultural, de modo que “o contexto cultural joga papel decisivo na definição de quais são as ações preferenciais. A concepção de lucro é influenciada por parâmetros valorativos”.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira seção (8.1), desenvolver-se-ão algumas considerações sobre o conceito de cultura política, a relação entre ideologia e cultura política e a relação entre cultura política e comportamento eleitoral. Também serão analisadas algumas teses e tipologias sobre o comportamento do eleitor brasileiro, terminando-se a seção com uma análise de alguns aspectos mais relevantes daquilo que se pode denominar “cultura política brasileira”. Na segunda seção (8.2), serão apresentadas as principais explicações para o comportamento do eleitor brasileiro nas eleições de 1994. Por fim, na seção (8.3), apresenta-se uma série de dados, tentando testar a hipótese da internalização das idéias tecnocráticas pela cultura política brasileira e seu impacto na decisão do voto nas eleições presidenciais de 1994.

8.1 Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral

O conceito de cultura política

O termo *cultura política* pode assumir várias significações. Neste trabalho, abordar-se-á tal conceito como uma área de conhecimento da Ciência Política, que teve como origem o clássico livro de Gabriel Almond e Sidney Verba (1963 [1989]), *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five countries*, obra fundacional deste campo de pesquisa³.

Na forma como foi pensado pelos fundadores da disciplina, o conceito de cultura política assumia um forte viés normativo. A preocupação de Almond & Verba era, sobretudo, com a estabilidade democrática e as condições culturais para o estabelecimento da democracia “entendida como o sistema político norte-americano, em contraposição ao socialismo soviético” (Castro, 2000: 17). Deste modo, as análises visavam responder a uma dupla demanda: “por um lado, reforçar e justificar a compreensão da supremacia da sociedade

³ Isto não significa que a preocupação com a cultura política não estivesse presente nos estudos políticos anteriores a Almond & Verba. Como destaca Baquero (2001: 4) “embora já estivessem presentes, no horizonte da política clássica desde os estudos de Platão, Aristóteles e Sócrates a preocupação com a capacidade política dos cidadãos e o seu papel na sociedade, os debates que surgem na década mencionada começam a ser pautados por uma nova perspectiva de análise, e possibilita o surgimento de uma nova área de estudo, qual seja, a da política comparada empírica”. Castro (2000) também destaca que o que diferencia “os estudos dos últimos 30 ou 40 anos dos anteriores, (...) não é o tema, mas a abordagem teórica, e acima de tudo, o instrumental metodológico” (Castro, 2000: 20).

norte-americana como modelo a ser seguido; por outro, promover e justificar a política norte-americana (...)” (idem).

Na formulação dos autores de *The Civic Culture*, o conceito de cultura política estava delimitado às atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos assuntos políticos: “O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (Almond & Verba, 1989: 12). Através de tal conceito, visava-se chegar à caracterização daquilo que seria a cultura política de uma nação, definida como “a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os membros da nação” (idem: 13).

Com essa formulação, Almond & Verba visavam se afastar das explicações mais em voga da Ciência Política de sua época, marcadas por uma forte ênfase no estudo das instituições políticas. Em suma, uma Ciência Política que ainda não havia conseguido se desvencilhar das origens juristicistas da disciplina.

Na operacionalização do conceito, os autores de *The Civic Culture* distinguem três tipos de orientação política: 1) a “orientação cognitiva”, que significa o conhecimento do sistema político e a crença nele, nos seus papéis e nos seus titulares, seus “inputs” e “outputs”; 2) a “orientação afetiva”, que significa os sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, pessoas e desempenho; e 3) “a orientação avaliativa”, esta significando o julgamento e as opiniões sobre os objetos políticos, que tipicamente envolvem a combinação de padrões de valor, bem como de critérios de valor com informações e sentimentos (Almond & Verba, 1989: 14).

Tais orientações em relação ao sistema político seriam avaliadas a partir de diferentes classes de objetos políticos, que iriam desde sentimentos mais genéricos, passando por processos políticos e por processos administrativos, chegando até o papel do indivíduo. Do cruzamento entre as orientações com as classes de objetos políticos, resultariam três diferentes tipos de cultura política: a paroquial, a súdita e a participante.

Com esta diferenciação entre os três tipos de cultura política, os autores formularam aquele que seria o aspecto mais polêmico de sua obra, ou seja, propuseram uma relação de causalidade entre cultura política e estrutura política. Assim, segundo Almond & Verba “em geral, culturas paroquial, súdita ou participante seriam mais congruentes, respectivamente, com uma estrutura política tradicional, com uma estrutura autoritária centralizada e com uma estrutura política democrática” (Almond & Verba, 1989: 20). Desta formulação derivou que a

existência de uma democracia estável em determinada sociedade estaria condicionada pela existência de uma “cultura cívica” que lhe desse sustentação.

Várias críticas foram formuladas à tradição de estudos da cultura política, sendo que a principal e mais sistemática delas diz respeito à referida associação estabelecida por esses estudos entre cultura política e estrutura política⁴. Como destaca Castro (2000: 23), por trás de tal associação está “uma naturalização do modelo de democracia liberal, consagrado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha”.

Haveria, então, por trás do conceito de cultura política, na forma como formulado por Almond & Verba, um determinismo culturalista, implícito nas hipóteses originais do estudo. A cultura política seria para os autores de *The Civic Culture*, uma variável independente de qualquer outro fator (Moisés, 1995). Tal opção metodológica tem conseqüências extremamente problemáticas, pois como afirma Moisés, implicaria em tratar a cultura política “como um *deus ex machina*, isto é, como se a existência de valores políticos pudesse ocorrer sem a necessidade de identificarem-se as suas causas” (Moisés, 1995: 93)⁵.

Pensa-se que a melhor maneira de sair desse determinismo culturalista não se dará através do apelo a outros determinismos, como têm feito algumas abordagens institucionalistas, que sob o pretexto de não se reificar a cultura política, acabam atribuindo às instituições políticas um caráter determinante na configuração de processos políticos, como, por exemplo, as transições democráticas. Concorda-se com Moisés quando afirma que:

processos clássicos de democratização sugerem que, mesmo admitindo-se a existência de certa margem de autonomia na sua formação, valores, atitudes e procedimentos políticos se reforçam a partir da interação entre o comportamento e o funcionamento das instituições políticas, algo que implica tanto em processos de aprendizagem do seu uso, como de ressocialização política induzida pela experiência, mas ambos, sedimentam-se com o passar do tempo e com a continuidade dos processos que constituem os sistemas políticos (Moisés, 1995: 94).

Desta forma, defende-se uma abordagem para o estudo da cultura política, que sirva como instrumental analítico para pesquisar as crenças, valores e identidades dos diferentes grupos existentes na sociedade. Concorda-se com Castro (2000: 79) quando defende que a pesquisa sobre cultura política na América Latina deve ser mais indutiva, procurando-se

⁴ Para uma visualização das principais críticas ao conceito de cultura política, remete-se aos trabalhos de Castro (2000); Moisés (1995); Rennó (1998), Badie & Hermet (1993) e Chilcote (1998).

⁵ Segundo Castro (2000: 77), o maior erro da abordagem almondiana está na afirmação de que a cultura política encontrada na Inglaterra e EUA é o tipo de cultura democrática.

conhecer a realidade das sociedades estudadas, do que dedutiva, que se limita à aplicação de determinado conceito (cultura cívica, p. ex.).

Interessante abordagem neste sentido foi desenvolvida por Ruth Lane (1992, apud Rennó 1998). Lane propõe o uso da categoria de cultura política *não como um esquema classificatório*, “mas como um método de análise de certo grupo, tentando articular um modelo de interpretação da sua rede de crenças” (Rennó, 1998: 86). Esta abordagem, segundo Rennó, “elimina qualquer possibilidade de viés ocidental, ou de considerar o posicionamento de certa subcultura como menos racional que outra” (idem).

Desta forma, o objetivo das análises de cultura política - e é aí que se insere a presente análise - *seria contribuir para a explicação do comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais são componentes endógenos da tomada de decisão*: “trata-se de admitir o condicionamento das atitudes do cidadão, a partir da aceitação dos padrões básicos de comportamento pelos demais membros do grupo” (Rennó, 1998: 88).

Cultura Política e Ideologia

A partir desta discussão sobre cultura política, cabe o desenvolvimento de algumas considerações sobre a relação entre cultura política e ideologia (na forma como o conceito foi trabalhado no capítulo 1). As questões que devem ser respondidas são: *De que maneira as construções ideológicas têm impactos na cultura política? É possível uma ideologia se materializar na cultura política de uma sociedade?*

Uma abordagem tentativa nessa direção foi realizada por Michel Debrun (1983; 1989) com sua diferenciação entre *ideologia primária e ideologia secundária*. Debrun inicia sua construção teórica afirmando que o quase silêncio das ciências sociais frente aos mecanismos ideológicos possui duas explicações básicas: **uma primeira** é a “aparente evidência de que a ideologia da classe dominante é, por definição, a ideologia dominante e que, nessa base, impõem-se sem dificuldade os mitos que iludem os dominados” (1989: 172). Desta maneira, ficam esquecidas

a edificação das estruturas argumentativas, sua contaminação maior ou menor pelos procedimentos retóricos (metáfora e metonímia em particular), suas barganhas implícitas com as ideologias prévias dos grupos dominados ou que se trata de dominar. É através dessa elaboração, no entanto, que o que era tão-somente um esboço se transforma, *simultaneamente*,

em ideologia dominante e ideologia da classe dominante, ao mesmo tempo em que se estabelece ou consolida a própria dominação econômica, política e cultural (1989: 173).

A **segunda explicação** refere-se à maciça utilização, no campo teórico, de temáticas marxistas ou estruturalistas, que retiram do ator social a tarefa de produção de ideologias, inclusive a ocultação ideológica.

Para Debrun, uma alternativa a tais visões seria a idéia de que o ator não forja as ideologias a partir do nada, mas alicerçando-se num referencial, que Debrun denomina de “ideologia primária”, a qual, para os propósitos analíticos deste trabalho, corresponderia à cultura política de um determinado grupo, ou seja, o conjunto de atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos fenômenos políticos. A produção de ideologias, desta forma, seria “então uma ideologia ‘secundária’” (1989: 175). (...) “A operação de ocultação ideológica seria então não um trabalho ‘ideologia sobre o fato’, mas ‘ideologia sobre ideologia’” (1989: 181). A partir dessa formulação, percebe-se uma relação dialética entre a produção de ideologias e a cultura política de uma sociedade. As ideologias são formuladas a partir de um referencial simbólico (cultura política) compartilhado pelos indivíduos de uma sociedade, que lhe dá condições de operação. Ao mesmo tempo, a ideologia age no sentido de alterar esse referencial simbólico, de acordo com o tipo de dominação que pretenda estabelecer.

Assim, as ideologias primárias seriam aquelas engendradas “na práxis imediata dos atores, particularmente a dos atores dominantes” (1983: 19). E o essencial, segundo Debrun, é o desvendamento das ideologias primárias, por duas razões principais: primeiro, porque as estratégias de base têm sido, em geral, eficientes independentemente de uma formulação explícita e sistemática. Independentemente, portanto, da obra dos grandes ideólogos. A segunda razão da ênfase sobre a ideologia “primária” seria pelo fato de que a ideologia “secundária”, longe de representar a essência da ideologia, só se desenvolve quando surgem ameaças para o domínio de determinada ideologia “primária”.

É o que ocorreu na década de 30 no Brasil, quando fórmulas novas, como o fascismo ou o comunismo, começaram a ameaçar a “ordem”. “A função da ideologia ‘secundária’ é então abafar as dúvidas que começam a invadir os portadores da ideologia ‘primária’. O que implica que essa ideologia saia do silêncio, da sua evidência para se transformar numa construção mais elaborada”. O traço mais pertinente dessa ideologia “secundária” consiste num esforço de fundamentação: “trata-se, para ela, de fundamentar o que se ‘constata’ em

nível primário. Invoca, por exemplo, a mistura racial como fundamento da ‘cordialidade’ brasileira (...)” (1983: 20).

O maior exemplo de “ideologia primária” no Brasil, segundo o autor, teria sido a chamada estratégia da “conciliação”, que já estaria materializada na cultura política da sociedade brasileira⁶. Debrun focaliza, sobretudo, a conciliação em nível político, a qual, para o autor, “não corresponde ao que geralmente se entende por conciliação política, a qual está concebida como um acordo entre atores – grupos ou indivíduos – de um peso mais ou menos igual. Ou, pelo menos, nenhum dos dois poderia esmagar o outro”. A idéia “brasileira” de conciliação, para Debrun, “sempre pressupôs o desequilíbrio, a dissimetria dos parceiros, e não seu equilíbrio”. Ela serviu sempre para “formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e os outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários” (1983: 15).

Depois de ter sido enaltecido por Nabuco de Araújo, nos primórdios da década de cinquenta do século passado, quando ele oferecia uma ‘ponte de ouro’ aos liberais vencidos da Revolução Praieira, a ‘conciliação’, entrou depois num quase silêncio por mais de meio século. Havia um discurso da ‘conciliação’, legível entre as linhas no coronelismo ou na ‘política dos governadores’ de Campos Salles. Mas esse discurso era o mais das vezes implícito. Limitava-se a afirmar, em atos, mais do que em palavras, a ‘índole pacífica de nossa gente’. Mesmo porque a política da ‘conciliação’, não encontrando resistências ponderáveis, era como que verificada nos fatos. O que permitiu por sua vez ao discurso liberal continuar dominando o espaço político verbal, na falta de contendores (1983: 19).

Em seu texto de 1983, o autor já dava algumas pistas de como a economia também teria se transformado numa ideologia primária: “o significado principal do neodesenvolvimentismo é este: político e ideológico, mais do que econômico. Ou melhor, *a economia se transformou na ideologia da política*, as infra e as superestruturas trocaram momentaneamente seus papéis” (1983: 37, grifo nosso).

Desta forma, da análise do autor de *A conciliação e outras estratégias*, se depreende que a ideologia possui dois grandes momentos de operação: o momento primário, quando está materializada, cristalizada ou naturalizada nas relações sociais, e o momento secundário, que

⁶ Debrun inicia a introdução de seu livro afirmando que os traços gerais da política brasileira nunca se alteraram desde a Independência. “Face à grande diversidade de conjunturas, as forças dominantes reagiram lançando mão de um número limitado de estratégias políticas, sempre as mesmas. Situação essa que permanece ainda hoje, em que pesem os arranhões que vêm sofrendo de modo crescente. Daí a repetição, cansativa de certos temas: essa monotonia temática procura ser a imagem temática de uma realidade política vista, senão como estagnada, como capaz de uma reprodução indefinida, mediante o uso de alguns mecanismos seculares de dominação que, até o momento, se revezaram no palco do poder” (1983: 13).

surge quando as ideologias primárias estão em crise e aparece com a função de fundamentação ou racionalização de idéias que visam criar ou manter determinadas formas de dominação.

Próximo a esta diferenciação entre ideologia primária e secundária, porém muito mais rica analiticamente, é a apropriação que Zizek (1996) faz de Hegel. Segundo Zizek, o filósofo alemão distinguiu três grandes momentos da religião: *doutrina, crença e ritual*. Essa diferenciação permitiria distribuir a operação da ideologia em torno de três grandes momentos: (1) ideologia com um complexo de idéias (teorias, convicções, crenças, métodos de argumentação); (2) a ideologia em seu aspecto externo, ou seja, a materialidade da ideologia, os aparelhos ideológicos de Estado; (3) e, por fim, o campo mais fugidio, a ideologia “espontânea” que atua no cerne da própria “realidade” social (Zizek, 1996), e que se poderiam, aqui, também associar ao conceito de cultura política.

O *primeiro momento* seria aquele da noção de ideologia como doutrina, conjunto de idéias, crenças, conceitos “destinada a nos convencer de sua ‘veracidade’, mas, na verdade, servindo a algum inconfesso interesse particular de poder” (Zizek, 1996: 15).

A modalidade de crítica da ideologia que corresponde a esse momento de operação é a chamada *leitura sintomal* (Zizek, 1996), onde o objetivo da crítica é discernir “a tendenciosidade não reconhecida do texto oficial, através de suas rupturas, lacunas e lapsos” (idem).

No *segundo momento* de manifestação do fenômeno ideológico, encontra-se a ideologia em sua “alteridade-externalização” (Zizek, 1996). Este momento, segundo Zizek, estaria materializado na noção althusseriana de *Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE)*, que, como se viu anteriormente (capítulo 1), aponta para a existência da ideologia nas instituições e rituais ideológicos. Como exemplifica Althusser, “a fé religiosa, por exemplo, não é apenas nem primordialmente uma convicção interna, mas é a Igreja como instituição e seus rituais, os quais, longe de serem uma simples externalização secundária, representam *os próprios mecanismos que a geram*” (Zizek, 1996: 18, grifo no original). O que se encontraria nesse momento de manifestação “é a regressão para a ideologia no exato ponto em que parecemos estar saindo dela” (idem).

O terceiro momento da ideologia não seria nem em sua expressão como doutrina explícita, como convicções articuladas sobre a natureza do homem, da sociedade e do universo, nem em sua existência material (as instituições, rituais e práticas que lhe dão corpo),

mas sim em sua forma “espontânea”, naturalizada nas práticas e relações sociais. Nas palavras de Zizek (1996: 20-21):

(...) a rede elusiva de pressupostos e atitudes implícitos, quase ‘espontâneos’, que formam um momento irreduzível de reprodução de práticas ‘não ideológicas’ (econômicas, legais, políticas, sexuais, etc...). A noção marxista de ‘fetichismo da mercadoria’ é exemplar nesse contexto: designa, não uma teoria (burguesa) da economia política, mas uma série de pressupostos que determinam a estrutura da própria prática econômica ‘real’ das trocas de mercado – na teoria, o capitalista agarra-se ao nominalismo utilitarista, mas, na prática (da troca, etc.), segue ‘caprichos teológicos’ e age como um idealista especulador. Por essa razão, a referência direta à coerção extra-ideológica (do mercado, por exemplo) é um gesto ideológico por excelência: o mercado e os meios de comunicação estão dialeticamente interligados; vivemos numa ‘sociedade do espetáculo (Guy Debord) em que a mídia estrutura antecipadamente nossa percepção da realidade e a torna indiscernível de sua imagem ‘esteticizada’.

A ideologia “espontânea” seria próxima ao que Debrun denominou de ideologia primária, e que se está associando ao conceito de cultura política, ou seja, o momento de sua cristalização ou naturalização nas relações sociais. A importância destes conceitos é que eles permitem analisar a ideologia não só em suas grandes construções, expressas em “doutrinas”, formuladas por “ideólogos”, mas também a ideologia materializada em instituições ou em seu aspecto cotidiano.

Para o interesse desta pesquisa, o fundamental é a percepção da relação dialética que existe entre a produção/emissão de conteúdos simbólicos (ideologias) e a recepção desses símbolos. As ideologias, ao mesmo tempo em que são constituídas/moldadas pela cultura política de uma sociedade, acabam moldando esta mesma sociedade através da produção de novos significados que são internalizados nas práticas sociais.

Estabelecida a relação entre os conceitos de cultura política e ideologia, cabe analisar de que maneira eles podem servir como um referencial explicativo para o comportamento eleitoral.

O comportamento eleitoral e as tipologias do eleitor brasileiro

Vigora na ciência política várias teorias que procuram explicar o comportamento eleitoral. Não se intenciona, aqui, revisar toda esta literatura, pois além deste trabalho já ter sido feito por outros autores (Castro, 1992; 1994; Carreirão, 2000; Radmann, 2001), tal tarefa fugiria do escopo desta parte da pesquisa, que é verificar a existência ou não de uma relação entre cultura política e comportamento eleitoral, tendo como objeto de estudo as eleições de 1994. Desta forma, será feita inicialmente uma avaliação teórica da literatura sobre comportamento eleitoral, para depois se examinar o comportamento eleitoral no Brasil, finalizando com uma análise mais detida da relação entre cultura política e comportamento eleitoral.

Dentre as principais correntes explicativas para o comportamento eleitoral, pode-se destacar a perspectiva sociológica, a psicológica e a teoria da escolha racional (Castro, 1994).

A perspectiva sociológica utiliza uma abordagem macro para explicar o comportamento político dos indivíduos. Ela se preocupa com as condições sociais que constituem o contexto no qual as instituições, as práticas, as ideologias e os objetivos políticos se formam e atuam. O fundamental para a perspectiva sociológica é o contexto em que os indivíduos atuam, onde as principais variáveis são as socioeconômicas, as demográficas e ocupacionais⁷. A preocupação central está em mostrar como tais variáveis possuem relações com o comportamento eleitoral dos indivíduos.

Já as perspectivas psicológicas e psicosociológicas, que tiveram seu surgimento com o desenvolvimento e a disseminação das técnicas de *survey* nas ciências sociais e como principal núcleo acadêmico, a Universidade de Michigan, buscaram interpretar o comportamento político a partir das motivações, percepções e atitudes dos indivíduos em relação ao mundo político. A abordagem psicosociológica não nega o impacto que fatores macroestruturais possuem sobre o comportamento eleitoral dos indivíduos, mas destaca que somente estes fatores não explicam tudo. Diante disso, salientam que o fundamental é

⁷ Existem diferenciações no interior da corrente sociológica, como a corrente sociológica, a estrutural funcionalista e o pragmatismo metodológico (Radmann, 2001: 13). Castro diferencia entre correntes marxistas e não marxistas: “a corrente marxista enfatizou sempre a importância dos determinantes econômicos e da estrutura de classes, enquanto a corrente não marxista salientou a relevância não só dos fatores sócio-econômicos, mas também dos culturais e chamou a atenção para a variedade de bases a partir das quais se formam clivagens sociais; elas podem ser econômicas, mas também étnicas, religiosas, culturais e regionais, etc.” (Castro, 1994: 29).

pesquisar as opiniões, pois através delas poder-se-ia prever a preferência destes indivíduos por um partido político que defendesse as mesmas idéias e prever qual seria sua atitude em termos de destino do voto (Cf. Radmann, 2001: 23). Um clássico nesta área de estudos foi o livro *The nature of belief systems in mass publics*, de Philip Converse (1964), que demonstrou que os indivíduos relacionam-se com o mundo político de acordo com seus níveis de conceituação deste mundo. Assim, pôde formular diferentes estratos de classificação a partir dos níveis de conceituação do indivíduo, construindo uma tipologia para explicar o comportamento eleitoral⁸.

Por fim, têm-se as abordagens inspiradas pela teoria da escolha racional, que consideram a decisão do voto como produto de uma ação racional individual orientada por cálculos de interesse que levam o eleitor a se comportar, em relação ao voto, como um consumidor no mercado. A esfera da política é visualizada como um “mercado político”, onde os políticos tentam “vender seus produtos” e os cidadãos assumem o papel de “consumidores”, que irão escolher aqueles “produtos” que melhor diminuam seus custos e maximizem ou otimizem seus ganhos⁹.

Os estudos de comportamento eleitoral no Brasil seguem os passos da literatura internacional, buscando a aplicação de um desses instrumentais ou a integração de diferentes paradigmas.

O início da preocupação da ciência política brasileira com o comportamento eleitoral data de meados dos anos 50 com o trabalho pioneiro de Azis Simão sobre o voto operário em São Paulo. Nos sessenta e setenta observa-se uma ampliação desses estudos com a publicação do clássico livro *Sociedade e política no Brasil*, de Gláucio Soares (1973) e as coletâneas organizadas por Bolivar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (1975) e Fábio Wanderley Reis (1978). Tais estudos se utilizavam fortemente da explicação sociológica e psicossociológica para caracterizar o comportamento do eleitor brasileiro. A maioria destes trabalhos buscava analisar de que maneira fenômenos como a industrialização e a urbanização pela qual o País vinha passando desde a década de 1930 tinham impacto sobre a forma dos cidadãos se relacionarem com a política. Porém, nem todos se limitavam a isso, tendo alguns autores utilizado variáveis psicossociológicas na análise. Como destaca Castro (1997: 151), “a

⁸ Converse identifica cinco estratos de eleitores: os ideólogos, os quase-ideólogos, o estrato do interesse de grupo, o estrato natureza dos tempos e o estrato sem conteúdo ideológico. Sobre o paradigma de Converse e sua aplicação no estudo do comportamento eleitoral no Brasil, vide Baquero (1985; 1994; 2001).

⁹ Referência neste tipo de abordagem é a obra de Anthony Downs (1998), *Uma teoria econômica da democracia*.

proposta não era negar a importância dos fatores macro-sociológicos e da posição dos eleitores na estrutura social, mas ampliar a capacidade explicativa da teoria, incluindo as variáveis atitudinais e cognitivas na análise”. Mais recentemente, principalmente com o trabalho de Marcos Figueiredo (1991), as contribuições da teoria da escolha racional também foram incorporadas na análise do eleitor brasileiro.

O desenvolvimento deste campo de pesquisa permitiu que se formassem diferentes diagnósticos ou tipologias para a caracterização do voto no Brasil. Fábio Wanderley Reis, por exemplo, cunhou a expressão “*síndrome do flamengo*” para caracterizar o voto da maioria do eleitorado brasileiro. Segundo Reis (2000), as preferenciais partidárias ou ideológicas do brasileiro não se relacionariam com opiniões altamente sustentadas a respeito de questões de natureza política, mas estariam baseadas em imagens difusas, simplificadas da posição dos partidos: existiria no sistema de crenças da população uma divisão quase que binária do processo político, de modo que os partidos estariam ou do lado do “povo” ou do “governo”, dos “pobres” ou dos “ricos”. Tal fenômeno faria com que o populismo fosse uma fatalidade na política brasileira. Nas palavras de Reis (2000: 78-79):

Assim, no eleitorado popular, em cuja percepção não se integram senão precariamente os diversos aspectos ou dimensões do universo sociopolítico, a opção eleitoral oposicionista parece ligar-se antes ao contraste vagamente apreendido entre o popular e o elitista (‘pobres’ versus ‘ricos’, ‘povo’ versus ‘governo’), no qual se traduz uma insatisfação difusa incapaz de articular-se por referência a problemas específicos de qualquer natureza. Por outras palavras: votar na oposição é, para o eleitor em questão, um pouco como ‘torcer’ por um clube popular de futebol – o Flamengo, digamos, para tomar talvez o mais popular deles. Mas o simplismo mesmo das percepções e imagens em que se baseia essa propensão é um fator a emprestar consistência e estabilidade aos padrões de votação popular. Assentada a poeira das perturbações do quadro partidário, vislumbrados, em seguida a cada rearranjo mais ou menos artificial ou imposto desse quadro, os novos contornos político-partidários da contraposição entre ‘povo’ e ‘elite’, volta-se, como no populismo do pré-64 e no MDB de pós-64, ao leito ‘natural’. Temos, assim, uma espécie de ‘síndrome do flamengo’ que não apenas tende a negar a um regime autoritário como o que controlou o país até 1985 a possibilidade de verdadeira legitimação pela via eleitoral como também faz do populismo, na atualidade brasileira, uma fatalidade, desde que as condições institucionais permitam um jogo político razoavelmente aberto e sensível perante o eleitorado.

O trabalho de Castro (1994), diretamente influenciado pelo paradigma teórico de F. W. Reis¹⁰, busca explicar os mecanismos de decisão do voto segundo o grau de *sofisticação*

¹⁰ F. W. Reis busca, em seus trabalhos, uma integração entre as abordagens da teoria da escolha racional e da sociologia tradicional. No campo do comportamento eleitoral, propõe a inclusão de diversas abordagens no mesmo modelo teórico, integrando as perspectivas sociológica, psicológica e a teoria da escolha racional.

*política dos eleitores*¹¹. Segundo a autora, a sofisticação política seria a variável explicativa que melhor caracterizaria o comportamento eleitoral do brasileiro. Sua tese é que, enquanto os eleitores sofisticados (minoria) votam orientados por opiniões sobre *issues* diversos e por preferência partidária baseada em uma visão informada sobre os partidos e os candidatos, a grande massa popular é desinformada e não tem opinião sobre as grandes questões do debate político, além do que “tende a atribuir a seus candidatos as qualidades que mais lhe agradam e as opiniões que eventualmente tem quanto a *issues* diversos e possui baixo grau de consistência ideológica” (Castro, 1994: 180).

Desta forma, o voto da grande maioria do eleitorado orientar-se-ia através das “imagens” dos candidatos, que seriam “difusas” e “vagas”, porém não totalmente imprevisíveis e aleatórias, pois assim como Reis, a autora defende a tese de que o eleitor não sofisticado votaria, em grande parte, no candidato que consegue transmitir, entre esses eleitores, a “imagem” de defensor privilegiado dos “pobres”, dos “trabalhadores”, da “maioria da população”.

Um outro autor que propôs uma tipologia sobre o eleitor brasileiro foi Flávio Silveira, com sua tese sobre “o novo eleitor intuitivo e não racional”. A tese de Silveira é que em tempos de mídia eletrônica, do marketing político e do poder sedutor das imagens, a análise do comportamento eleitoral não deve continuar tentando explicar o voto a partir do instrumental tradicional, como identificação ideológica e partidária, classe social, ou mesmo as explicações baseadas nas relações pessoais de compromisso e lealdade. Para Silveira, este novo cenário estaria dando origem a um eleitor volúvel, flutuante e mudancista. A escolha eleitoral seria definida, sobretudo, em função da imagem formada sobre os candidatos, definida a partir de princípios de sensibilidade, intuição, gosto e emoção. Desta forma, as escolhas seriam contraditórias aos olhos da lógica política, porém “em matéria de comportamento eleitoral, a incoerência é a regra e a coerência, a exceção” (Silveira, 1998: 246).

Apesar da ênfase na idéia de que este comportamento do “novo eleitor” seria “intuitivo e não racional”, Silveira postula, assim como Reis (2000) e Castro (1994), que a decisão do voto se dá principalmente pela “imagem” formada sobre o candidato. Nas palavras de Silveira (1998: 248): “a imagem dos candidatos torna-se elemento-chave da decisão do voto. Os

¹¹ O grau de sofisticação política é constituído a partir do somatório de quatro variáveis: o interesse por política, o envolvimento no processo eleitoral, a exposição ao programa eleitoral gratuito na televisão e o grau de informação a respeito dos candidatos a presidente da República.

programas e as plataformas políticas perdem importância em uma mídia voltada a focar principalmente as características de personalidade dos candidatos”. Assim como em Reis, o autor alerta para o fato de que as características do eleitorado brasileiro estariam dando origem a um “novo personalismo”.

Os estudos de Marcello Baquero, fortemente influenciados pela tradição da Cultura Política, identificam um tipo de eleitor *personalista e pragmático* no Brasil. Seus estudos identificam fenômenos como o descrédito e a desconfiança dos eleitores em relação à política e aos políticos (Baquero, 1994), além de um forte sentimento de ineficácia política (Baquero & Castro, 1997). Tais fenômenos estariam conduzindo a uma cultura política fragmentada e cética, sendo o personalismo “eleitoral” a consequência maior deste processo: “as atitudes de desconfiança e desencanto com as instituições, particularmente com os partidos, se dão num sentido de desvalorização concreta dessas instituições, gerando uma cultura política claramente personalista no sentido estrutural” (Baquero, 2000: 149).

Em trabalhos dedicados à aplicação do *paradigma de Converse*, Baquero (1985; 1994) identificou que a grande maioria dos eleitores porto-alegrenses (68,6 % em 1982, 65% em 1986, 57% em 1988 e 1989 e 58,7% em 1994) se localiza nas escalas *Natureza dos tempos* ou *Sem conteúdo ideológico*. Isso significa que a maioria dos eleitores consegue estabelecer pouquíssimas avaliações minimamente coerentes sobre fenômenos diversos da vida política.

Diante desse diagnóstico, e partindo do pressuposto que o contexto político influencia na decisão do voto, o autor, analisando as eleições de 1996 em Porto Alegre (Baquero, 1997), afirma que o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores neste município não significaria um realinhamento partidário ou ideológico por parte dos eleitores e sim uma avaliação do eleitor em relação à ação administrativa dos governantes¹². O comportamento da maioria do eleitorado estaria guiado mais por critérios de eficiência na administração pública ou por questões “pós-materialistas” como meio ambiente ou qualidade de vida, do que pela identificação ideológica dos eleitores. Apesar das diferenças em relação aos estudos abordados anteriormente, os trabalhos de Baquero também parecem indicar que a decisão do voto pela maioria dos eleitores se dá a partir da identificação com uma certa imagem do candidato valorizada por eles, e que segundo o autor, se estrutura a partir da valorização de atributos pragmáticos, como competência administrativa.

¹² A tese do voto personalista e pragmático também vem sendo adotada por autores como Radmann (2001) e Borges (2001).

Mais recentemente, uma tese bastante polêmica sobre o comportamento eleitoral do brasileiro foi proposta por Singer (2000). Ao contrário dos trabalhos analisados até agora, que basicamente identificam um eleitorado que vota por “imagens” ou “atributos” dos candidatos, Singer vai propor a tese de que a *identificação ideológica* deve ser incorporada à análise do comportamento eleitoral no Brasil, por ser um dos componentes de orientação do sufrágio e uma forte variável preditiva. A identificação ideológica é definida através da autolocalização dos eleitores no contínuo esquerda/direita (a partir de respostas de *surveys*).

Defende Singer que o eleitor possui um conhecimento abstrato do significado de esquerda e direita que lhe possibilita o posicionamento na escala ideológica. Essa localização ideológica, mesmo que desestruturada, reflete o sistema de crenças do eleitor. O autor fala de um uso intuitivo das categorias ideológicas esquerda/direita, que poderia ser caracterizado como um sentimento ideológico. Este sentimento “permite ao eleitor colocar-se na escala em uma posição que está de acordo com suas inclinações, embora não saiba verbalizar. E a mesma intuição o conduz a situar os candidatos (e os partidos) nessa escala e votar coerentemente” (Singer, 2000: 149).

Apesar deste uso intuitivo e não cognitivamente estruturado¹³, o autor, analisando as eleições de 1989 e 1994, afirma que a parcela do eleitorado que se localizou na escala ideológica tendeu a votar coerentemente com seu autoposicionamento e não de modo indiferenciado. Voltar-se-á posteriormente ao trabalho de Singer, quando forem discutidas as interpretações das eleições de 1994.

Um último trabalho que pretende estabelecer uma tipologia para o comportamento do eleitor brasileiro foi realizado por Carreirão (2000). Analisando as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, postula que um modelo que pretenda dar conta dos diferentes critérios envolvidos na decisão do voto deve incorporar pelo menos quatro variáveis: a imagem política que o eleitor faz dos candidatos e/ou partidos; a avaliação que o eleitor faz do desempenho do governo (presidente) em exercício; a avaliação que o eleitor faz de algumas características pessoais dos candidatos em disputa, especialmente aquelas relativas à capacidade de governar e o grau de escolaridade. Enquanto as três primeiras variáveis seriam determinantes na decisão do voto (em graus variáveis), a escolaridade seria uma variável interveniente, juntamente com os contextos eleitorais. Em sua análise, o autor afirma que a identificação ideológica, apesar de ser uma variável relevante, é mais comum entre os

¹³ Segundo os dados de Singer 60% dos entrevistados não sabem definir o que seja esquerda ou direita.

eleitores de alta escolaridade do que entre os de baixa. Entre esses, que constituem a maioria do eleitorado, o autor conclui que parecem ter mais importância as avaliações que os eleitores fazem do desempenho do governo e/ou das características pessoais do candidato. Também se voltará posteriormente ao trabalho deste autor.

Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: o caso brasileiro

Nesta revisão das tipologias sobre o comportamento eleitoral do brasileiro, apesar das diferenças teóricas entre os autores, percebe-se um certo consenso sobre algumas questões básicas e que serão fundamentais nesta análise. O que se busca nesta seção é construir, a partir desta literatura, um marco analítico que permita a análise do *comportamento eleitoral e sua relação com a cultura política e a ideologia*:

- a) Em primeiro lugar, a literatura analisada acima é consensual quanto ao *baixo grau de informação e ao caráter difuso e pouco estruturado das opiniões políticas da maioria do eleitorado brasileiro*. Isto não significa, no entanto, que se tem a necessidade de visualizar o comportamento do eleitor brasileiro, como *não racional* (Silveira, 1998). Como destaca Castro (1997: 166), o comportamento do eleitor brasileiro pode “não corresponder ao cidadão ideologicamente orientado deduzido dos modelos clássicos de política democrática, ou à imagem, até certo ponto idealizada, do eleitor médio europeu, politicamente consciente”, no entanto, seu voto expressa uma racionalidade que está estruturada a partir do nível cognitivo da grande maioria do eleitorado brasileiro, e que se baseia em “imagens fluidas e difusas” a respeito dos políticos e dos partidos.
- b) Percebe-se que a decisão do voto, para a grande maioria do eleitorado, está fortemente estruturada pelas “imagens políticas” e avaliações que o eleitor faz de algumas características pessoais dos candidatos em disputa. Apesar das análises de Singer (2000) indicarem que a identificação ideológica é um forte preditor do voto, e sua confirmação em outros trabalhos (Carreirão, 2001), percebe-se que ela está presente numa parcela mínima do eleitorado. Além disso, a forma como Singer elabora seu conceito de identificação ideológica, a qual significaria um “sentimento ideológico”, não contraria, e sim reforça a tese de um voto a partir de “imagens”.

c) Para os fins analíticos deste trabalho, acredita-se que não seja necessário estabelecer uma diferenciação rígida entre “imagens” políticas e “atributos” mais valorizados, como fazem alguns autores (Carreirão, 2000). Quando se fala em imagem não se faz referência somente ao posicionamento do eleitor numa escala (p. ex.: esquerda/direita), ou em relação a determinadas prioridades (p. ex.: interesses do povo x interesses da elite), mas também a alguns atributos mais valorizados pelos eleitores na decisão do voto. As “imagens políticas” que no período bipartidário da política brasileira se estruturavam fortemente através dos partidos políticos, pelas identificações estabelecidas entre “partido do povo” e “partido do governo” ou entre “partido dos pobres” e “partido dos ricos”, no contexto pluripartidário (pós 1979), tal identificação do eleitor se dá principalmente através das imagens *do candidato* a partir de atributos como competência e honestidade.

d) Dentre os atributos mais valorizados pelos eleitores, a literatura vem destacando um menor peso para as imagens (candidato do povo/candidato da elite, esquerda/direita) e dando maior ênfase para atributos como honestidade/integridade e a competência/bom desempenho administrativo (Silveira, 1998, Carreirão, 2000)¹⁴.

A partir desses elementos, pretende-se estabelecer algumas *relações* entre esta *tipologia do eleitor brasileiro* e os fenômenos da *cultura política e da ideologia* na forma como se está desenvolvendo neste trabalho. A utilização destes dois conceitos ajuda a se chegar a uma resposta coerente sobre *o porquê* deste comportamento da grande maioria do eleitorado brasileiro, que decide seu voto, em grande parte, a partir de atributos do candidato, como competência e honestidade.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que a personalização da política parece ser um fenômeno universal das democracias contemporâneas. O impacto dos meios de comunicação, que estabelecem uma relação direta entre representantes e representados, sem a necessidade de instituições de mediação política, como os partidos, e a conseqüente crise das identidades políticas tradicionais, vêm provocando, segundo autores como Manin (1995), o surgimento de um novo tipo de governo representativo, denominado, pelo autor, de “democracia do

¹⁴ Apesar de se estar ressaltando a variável *imagem/ atributo*, isso não significa que se está propondo um modelo de análise do comportamento eleitoral. Isso implicaria a introdução de outras variáveis orientadoras do voto, como o voto por avaliação de desempenho (Carreirão, 2000), o voto ideológico (Singer, 2000), além de variáveis intervenientes, como o grau de sofisticação política do eleitorado (Castro, 1994).

público”. Neste tipo de democracia, o personalismo talvez seja o fenômeno mais observável. Como destaca Manin (1995: 25):

há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. Nos países em que o chefe do poder executivo é eleito diretamente por sufrágio universal, a escolha do Presidente da República tende a ser a eleição mais importante. Nos regimes parlamentaristas, onde o chefe do poder executivo também é o líder da maioria parlamentar, as campanhas e as eleições legislativas se concentram em torno da pessoa desse líder. Os partidos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a se tornar instrumentos a serviço de um líder. Ao contrário do que acontece na representação parlamentarista, é o chefe do governo, e não o membro do parlamento, que se considera como o representante por excelência. Contudo, da mesma maneira que acontece no parlamentarismo, a relação de representação tem um caráter essencialmente pessoal.

Mesmo que se concorde com esta afirmação de um processo de personalização “universal” da política, este conceito deve ser no mínimo matizado, no momento em que forem estabelecidas comparações entre países de democracias estáveis e países recém-democratizados e/ou de democracias que convivem com uma instabilidade crônica. A generalização nesses casos pode levar a erros graves na análise dos processos políticos recentes, como o que cometeu um autor como Marcos Novaro (1995a; 1995b) quando analisou o fenômeno do menemismo na Argentina (e se poderia acrescentar Collor no Brasil e Fujimori no Peru) como pertencendo a este processo universal da democracia contemporânea. Em última instância, seguindo as análises deste autor, poucas diferenças (ou nenhuma) haveria entre a eleição de um Menem na Argentina e Bill Clinton nos Estados Unidos, afinal todos os dois países estariam vivenciando um processo de personalização da política.

Ora, se uma das opções metodológicas da política comparada é aquela que busca encontrar similaridades entre os fenômenos políticos, entende-se que esta busca não deve ser “cega”, pois se corre o risco de acabar atribuindo o mesmo significado a fenômenos diferentes. Em primeiro lugar, enquanto a personalização parece ser uma *exceção* e um fenômeno recente das democracias avançadas, em países como o Brasil ela sempre se constituiu numa das *regras* do comportamento eleitoral. Além disso, nos primeiros países tal fenômeno convive com eleitores, de níveis de sofisticação, estruturação ideológica e capacidade de conceptualização política muito superior à média do eleitor brasileiro. Diante destes fatos, a explicação para o personalismo do eleitor brasileiro e a estruturação do voto guiada por atributos/imagens deve ser buscada na história do País e no seu impacto na conformação dos principais aspectos da sua cultura política.

Vários caminhos podem ser tomados na tentativa de se compreender a história política brasileira. No capítulo segundo desta tese, trilhou-se uma opção que foi apontar para o

impacto que as idéias tecnocráticas e autoritárias tiveram, tanto na configuração das estruturas do aparelho de Estado, como também de praticamente todas as instituições políticas brasileiras. Os dois regimes autoritários ao longo da histórica republicana brasileira foram fortemente racionalizados e legitimados por argumentos de inspiração tecnocrática. Isso fez com que a organização do aparelho de Estado fosse fortemente estruturada a partir dessas idéias (vide, p. ex., os conselhos técnicos), juntamente com a promoção de um forte desprestígio às instituições políticas constituintes de um regime democrático, como o parlamento e os partidos políticos¹⁵. As conseqüências desses processos sobre estas instituições foram muitas, entre as quais cabe destacar a estruturação de um sistema partidário extremamente fragmentado, instável, oligarquizado e extremamente frágil enquanto mediador político entre a sociedade e o Estado. Diretamente relacionado com a fragilidade do sistema partidário, o poder legislativo se caracterizou por uma permanente atrofia, que o colocou historicamente a reboque de um poder Executivo “todo poderoso”.

Estes fatos, juntamente com vários aspectos da estrutura econômica da sociedade brasileira, onde uma boa parcela dos seus cidadãos não tem acesso às mínimas condições de sua subsistência, foram em grande parte responsáveis pela configuração do sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Deste modo, a conjugação de cidadãos pouco sofisticados, com a constante difusão de ideologias antidemocráticas, foi o elemento central da formação da cultura política brasileira e que permitiu que o comportamento eleitoral do brasileiro se estruturasse historicamente a partir do personalismo. Na próxima seção serão analisados alguns traços constituintes do sistema de crenças políticas da sociedade brasileira.

A cultura política brasileira

A partir de alguns dados secundários, obtidos através de pesquisas realizadas por Castro (2000), Baquero (1994; 1999; 2000), Moisés (1995) e Lagos (2000), apresentar-se-á uma análise na tentativa de se caracterizarem os principais elementos conformadores da

¹⁵ Sobre o impacto que essas idéias tiveram na estruturação dos partidos políticos na América Latina, vide o trabalho de Baquero (2000, cap. 2). Especificamente sobre o caso brasileiro, tem-se o clássico trabalho de Maria do Carmo Campello e Souza (1990 [1976])

cultura política brasileira. Tal análise será fundamental para posteriormente se analisarem as razões do voto em 1994.

Os dados estão organizados a partir de *duas categorias*: uma primeira que busca analisar o comportamento dos brasileiros em relação a *questões mais gerais da política*, como seu interesse por política, o sentimento de eficácia política e sua confiança nas instituições. A segunda categoria visa analisar o posicionamento dos brasileiros *em relação a aspectos ligados aos regimes políticos e ao governo* – a adesão dos brasileiros a regimes democráticos ou autoritários, sua opinião sobre a capacidade do regime democrático resolver os problemas, a opinião sobre o exercício tecnocrático e/ou autoritário do governo e, por fim, a adesão a valores tradicionais da democracia.

Cabe ressaltar que, devido ao fato de se estar trabalhando com dados secundários, em alguns casos eles serão apresentados de uma maneira longitudinal, enquanto outros serão referentes a uma data específica ou a uma média de datas. Está-se ciente dos limites deste procedimento, porém, diante da impossibilidade de se trabalhar com dados primários, esta foi a única alternativa possível, diante dos objetivos de pesquisa.

a) As visões da política

Como destacam vários estudiosos da cultura política, o posicionamento dos indivíduos em relação a questões políticas várias é um elemento fundamental na caracterização do sistema de crenças políticas de uma determinada sociedade.

A primeira variável pesquisada foi o “**interesse por política**”. Tais variáveis foram estudadas por autores como Castro(2000) e Moisés (1995)¹⁶, em suas análises da cultura política brasileira. Moisés, utilizando-se de dados de pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos da Cultura Contemporânea e Universidade de São Paulo (CEDEC/USP) em 1989 e 1993, dicotomiza os dados entre os que “têm” e os que “não têm” interesse. Seus dados para o período considerado apontam que, enquanto em 1989, 60,5% dos brasileiros diziam ter

¹⁶ As pesquisas citadas em Moisés (1995) fizeram parte da projeto “Democratização e Cultura Política”, a qual envolveu quatro *surveys*, realizados em 1989 (setembro e novembro), 1990 (março) e 1993 (março), baseados em amostragem estratificada, com sorteio aleatório. Foram entrevistadas, respectivamente, 2.085, 2.859, 2.480 e 2.526 pessoas em cada *survey*. Para mais informações sobre os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, como variáveis pesquisadas e a forma de construção de escalas, vide Moisés (1995, Anexo: 271-278).

interesse por política, no ano de 1993, 68,7% dos pesquisados diziam ter interesse por política. A mesma pesquisa mostra que o crescimento do número de interessados se deu à custa da diminuição dos que não têm interesse por política (35,4% em 1989 contra 30% em 1993) e dos que “não sabem responder” (4,1% em 1989 contra 1,3% em 1993).

Moisés faz uma análise bastante positiva dos dados em relação à recente experiência democrática brasileira. Para o autor, é bastante significativo que aproximadamente 2/3 dos brasileiros manifestem interesse em acompanhar os rumos da política: “não é pouco para uma sociedade tida tradicionalmente como ‘amorfa’ ou fundada em tendências de distanciamento em relação à esfera pública” (1995: 125).

Já Castro, utilizando-se dos dados do *World Value Survey*¹⁷, fazendo uma média entre as pesquisas realizadas nos anos de 1990-1991 e 1994-1995, chega a resultados um pouco diferentes daqueles apresentados em Moisés. Segundo o autor, 48,7% dos brasileiros se diziam interessados por política (17,5% muito interessados e 30,3% um pouco interessado). Porém, um outro dado apresentado por Castro aproxima um pouco, mesmo que indiretamente, sua análise daquela realizada por Moisés. Esses dados referem-se à discussão de temas políticos com amigos¹⁸. Os dados apontam que 64,5% dos brasileiros discutem freqüentemente ou ocasionalmente temas políticos com os amigos. Utilizando-se desse dado, chegar-se-ia a um percentual aproximado entre as duas pesquisas com relação ao interesse por política entre os brasileiros.

A diferença entre os dados de Castro (2000) e Moisés (1995) pode ter várias explicações, desde aspectos metodológicos, como definição de amostragem, definição de escalas de análise, até o formato das questões, que são diferenciados nas duas pesquisas. Porém, o que parece mais fundamental é que as pesquisas foram realizadas em contextos diferentes. Castro utiliza uma média de duas pesquisas realizadas nos anos de 1990 e 1991 e 1994-1995, enquanto Moisés, de quatro pesquisas realizadas entre os anos de 1989 e 1993.

¹⁷ A pesquisa *World Value Survey*, que tem como principal pesquisador o prof. Ronald Inglehart, da Universidade de Michigan nos Estados Unidos é uma investigação mundial sobre valores socioculturais e políticos, desenvolvida em mais de 60 países, nos seis continentes habitados, abrangendo quase 80% da população do mundo. O primeiro levantamento foi realizado em 1981, sendo a pesquisa desde então replicada a cada cinco anos (1990-1991 e 1995-1996). Castro utilizou os dados dos levantamentos de 1990-1991 e 1995 e 1996. A amostra e o levantamento dos dados foram responsabilidade de cada equipe nacional de pesquisa. No Brasil, a responsabilidade foi da empresa Instituto Gallup de Opinião Pública. Foram feitas amostras probabilísticas nacionais, com estágios múltiplos, com entrevistas pessoais. Para maiores informações sobre a pesquisa, vide Castro (2000: 86-88).

¹⁸ A pergunta é: “Quando você está com seus amigos, você diria que discute assuntos políticos freqüentemente, ocasionalmente ou nunca?”.

Assim, os contextos são diferentes e os dados são diferentes, o que impossibilita uma comparação entre as duas pesquisas. Mesmo com estes problemas comparativos, os dois trabalhos fornecem subsídios para a afirmação de que existe, entre os brasileiros, um relativo interesse por política, ou seja, *boa parte da população diz ter algum interesse, mesmo que relativo, por política.*

Tal dado, porém, não diz muita coisa sobre a cultura política brasileira, sendo necessário, para se conhecer o sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, incluir outras variáveis que indiquem dados relacionados às atitudes e opiniões do brasileiro em relação ao seu sistema político, como o sentimento de eficácia política e sua confiança nas instituições.

A dimensão **eficácia política** é fundamental para se caracterizar a cultura política de uma sociedade, pois permite avaliar em que medida os cidadãos percebem a sua influência sobre o sistema político em que vivem. Uma situação em que os cidadãos possuem um baixo nível de eficácia política é aquela em que expressam um sentimento de que influenciam pouco ou nada no sistema político em que vivem. Os dados que temos em relação ao Brasil, apesar de bastante incompletos, relevam justamente este sentimento de baixa eficácia política pelos brasileiros¹⁹.

Tabela 5 – Eficácia Política em %

Questão: O senhor influencia a política?	Brasil – set.1989	Brasil – nov. 1989	Porto Alegre – nov. 1994
Sim	30,7	46,8	19,5
Em parte	4,5	9,0	14,4
Não	57,8	38,5	63,1
Não sabe – Não respondeu	6,1	5,7	3,0

Fonte: Datafolha e Nupergs/UFRGS apud Baquero (1994: 57).

As variações observadas de uma pesquisa para outra podem ser explicadas, em grande parte, pelo contexto em que foram realizadas. Fatores, como a proximidade de eleições gerais, podem ter impacto sobre o sentimento. No caso do Brasil, as diferenças observadas entre os meses de setembro e novembro de 1994 (30,7% contra 46,8% que diziam influenciar a política) podem ter como explicação o fato de que enquanto a primeira pesquisa foi realizada

¹⁹ Os dados utilizados foram retirados de duas pesquisas com amostragem nacional realizadas pelo Datafolha em setembro de 1989 e novembro de 1989 e outra, com amostragem da cidade de Porto Alegre, com levantamento de dados feito pelo Nupergs/UFRGS, em novembro de 1994. Os dados encontram-se em Baquero (1994).

num contexto pré-eleitoral, em que os indivíduos não sabem se suas escolhas terão êxito, a segunda (nov. 1989) foi realizada num contexto pós-eleitoral, onde há a percepção por parte dos eleitores de que seu voto ajudou a eleger ou a configurar a votação de um determinado candidato ou partido. Uma hipótese para os dados de Porto Alegre, onde apesar de terem sido coletados num contexto pós-eleitoral, observou-se um baixo nível de eficácia política (19,5% dos respondentes responderam sim à pergunta), é que os candidatos mais votados nesta cidade para os cargos de presidente e governador (Lula e Olívio Dutra) não foram eleitos. Esses dados podem ser interpretados, então, como uma frustração do eleitor porto-alegrense com os resultados das eleições de 1994. *Mesmo com estas variações entre as pesquisas, é possível afirmar que a cultura política brasileira é caracterizada por um sentimento de ineficácia política pela maioria dos seus cidadãos.*

Uma variável decisiva para se analisarem as atitudes e opiniões dos indivíduos em relação à política se refere **à confiança dos cidadãos em relação às várias instituições da sociedade**. Num estudo dedicado ao tema da desconfiança nas instituições e seu impacto sobre a estabilidade democrática, Baquero (1998: 14) afirma que a aceitação das instituições políticas está relacionada à crença de que elas funcionem e de que representam os vários interesses da sociedade. Apesar de não pretender sugerir uma relação causal entre desconfiança nas instituições políticas e falta de democracia, o autor afirma que não se pode negar que existe uma integração orgânica entre a dimensão institucional e a atitudinal “que se bem enraizadas, podem garantir a estabilidade democrática” (Baquero, 1998: 15).

As fontes utilizadas para analisar o grau de confiança dos brasileiros em relação às instituições básicas da sociedade foram provenientes das pesquisas apresentadas em Baquero (1994: 57) e Baquero (1998: 22). As pesquisas citadas por Baquero (1994) avaliam a confiança somente em algumas instituições específicas (Congresso Nacional e Governo Federal), além da avaliação dos brasileiros sobre os políticos e os partidos. Os dados foram obtidos de amostras nacionais (set. 1989 e nov. 1989) e locais (Porto Alegre, nov. 1994)²⁰. Já os dados apresentados em Baquero (1998: 22) referem-se ao nível de confiança numa ampla variedade de instituições e são relativos ao ano de 1995, tendo como fonte o *Latinobarômetro*.

²⁰ Os dados utilizados aqui também foram retirados de duas pesquisas com amostragem nacional realizadas pelo Datafolha em setembro de 1989 e novembro de 1989 e outra, com amostragem da cidade de Porto Alegre, com levantamento de dados feito pelo Nupergs/UFRGS, em novembro de 1994.

Tabela 6 – Confiança do brasileiro no Congresso Nacional

Pergunta: “O sr (a) confia no Congresso Nacional, isto é, nos deputados federais e senadores?” Em %	Brasil set. 1989	Brasil nov. 1989	Porto Alegre nov. 1994
a) Sim	23,1	38,6	14,4
b) Em parte	14,4	15,3	49,1
c) Não	57,4	38,4	28,7
d) NS NR	5,1	7,6	1,3

Fonte: Fonte: Datafolha e Nupergs/UFRGS apud Baquero (1994: 57).

Tabela 7 – Confiança do brasileiro no Governo Federal

Pergunta: “O sr (a) confia no Governo Federal, isto é, no Presidente da República e seus Ministros?” Em %	Brasil set. 1989	Brasil nov. 1989	Porto Alegre nov. 1994
e) Sim	26,1	41,9	26,9
f) Em parte	10,3	10,3	42,7
g) Não	59,3	41,6	28,7
h) NS NR	3,6	6,2	1,6

Fonte: Fonte: Datafolha e Nupergs/UFRGS apud Baquero (1994: 57).

A partir dos dados acima, pode-se perceber que as instituições “Governo” e “Congresso Nacional”, apesar de não terem uma confiança maciça por parte da população, possuem um grau relativo de apoio, ou seja, apesar de a desconfiança prevalecer, observa-se uma diminuição desses índices ao longo do tempo. A tabela 8, a seguir, porém, leva a uma perspectiva bastante pessimista com relação à confiança dos brasileiros naquelas que são consideradas as instituições básicas de um regime democrático. Segundo os dados, as instituições que contam com maiores índices de confiança são a Igreja e o Exército, as quais, como demonstra a história da América Latina (principalmente o Exército), tiveram uma ligação profunda com os regimes autoritários nesta região. As instituições que poderiam ser consideradas democráticas (Legislativo, partidos, Judiciário, meios de comunicação) amargam índices baixíssimos de confiança, o que leva Baquero (1998: 23) a afirmar que ao longo dos anos tem-se “institucionalizado uma dimensão altamente negativa, em relação à política, (...) constituindo-se num entrave substancial para a plena consolidação democrática”.

Tabela 8 - Nível de confiança dos cidadãos em relação às instituições políticas em %.

Instituições	Confiança	Brasil/1995
Igreja	Muita/Alguma	74
	Pouca/Nenhuma	26
Forças Armadas	Muita/Alguma	61
	Pouca/Nenhuma	39
Sindicatos	Muita/Alguma	39
	Pouca/Nenhuma	61
Poder Judiciário	Muita/Alguma	41
	Pouca/Nenhuma	59
Meios de Comunicação	Muita/Alguma	46
	Pouca/Nenhuma	54
Grandes Empresas	Muita/Alguma	40
	Pouca/Nenhuma	60
Administração Pública	Muita/Alguma	29
	Pouca/Nenhuma	71
Polícia	Muita/Alguma	34
	Pouca/Nenhuma	66
Congresso	Muita/Alguma	27
	Pouca/Nenhuma	73
Partidos	Muita/Alguma	17
	Pouca/Nenhuma	83
Televisão	Muita/Alguma	39
	Pouca/Nenhuma	61
Governo	Muita/Alguma	31
	Pouca/Nenhuma	69

Fonte: Latinobarômetro apud Baquero (1998: 22).

Os dados apresentados nas tabelas seguintes também colocam algumas questões, que mesmo não se referindo diretamente à confiança nas instituições, dão importantes elementos para avaliar esta questão. Elas se referem à avaliação que os indivíduos fazem da classe política e dos partidos políticos.

Tabela 9 – Avaliação da classe política em %.

Pergunta: “O sr (a) diria que os políticos brasileiros, em primeiro lugar?” Em %	Brasil set. 1989	Brasil nov. 1989	Brasil mar. 1990	Porto Alegre nov. 1994
a) Cuidam dos interesses dos eleitores.	10,2	29,4	11,3	6,2
b) Cuidam dos seus próprios interesses.	84,1	59,5	86,1	90,6
c) NS NR	5,7	11	2,6	3,1

Fonte: Fonte: Datafolha e Nupergs/UFRGS apud Baquero (1994: 57).

Tabela 10 – Avaliação dos partidos políticos em %.

Pergunta: “Os partidos políticos representam mais?” Em %	Brasil set. 1989	Brasil nov. 1989	Porto Alegre nov. 1994
a) A população, os eleitores	32,7	28,4	9,0
b) Os próprios políticos	50,8	59,5	81,4
c) NS NR	16,5	11	4,6

Fonte: Fonte: Datafolha e Nupergs/UFRGS apud Baquero (1994: 57).

As duas questões mostram que a visão da maioria dos brasileiros é que os políticos cuidam de seus próprios interesses ao invés dos interesses da população, e que os partidos políticos não representam a população, e sim a própria classe política. Estes dados corroboram o argumento de que existe um descrédito acentuado das instituições e atores componentes de um regime democrático. Passe-se agora para a análise das questões relativas aos regimes políticos e governo.

b) Regime político e governo

Os dados referentes ao regime político preferido pela população brasileira indicam que, apesar da maioria sentir que é ineficaz politicamente e não confiar nas instituições democráticas, existe ainda um “estoque de legitimidade” (Moisés, 1995), para o regime democrático, pois tanto os dados apresentados por Moisés (1995: 127), como por Castro (2000), indicam que a democracia é o regime político preferido, pelos cidadãos. Moisés aponta que, enquanto em 1989 a democracia era o regime preferido de 43% dos brasileiros, em 1993, este percentual chegou a 59%. No mesmo período a preferência pela ditadura passou de 18% para 14%.

Já Castro, analisando os dados do *World Value Survey* de 1995, relativos à questão “A democracia pode ter problemas, mas é melhor que qualquer outra forma de governo” identifica que a democracia é o sistema de governo preferido por 84,9% dos brasileiros.

Com relação a estas questões, Castro (2000) afirma que se deve considerar que certas perguntas podem mascarar a opinião pública por haver respostas que são consideradas socialmente mais aceitáveis.

Quando perguntadas diretamente se preferem a democracia em comparação com outro sistema político ou se o método democrático é o mais adequado para a gestão da sociedade, as pessoas tendem a responder favoravelmente, em função do senso comum que a própria palavra encerra ou pelo receio das suas respostas não serem aceitas (Castro, 2000: 126).

O autor cita como exemplo uma pesquisa de sua autoria, em que perguntava se o voto era importante, à qual obteve uma resposta positiva de 78,1% dos respondentes. Porém, quando era perguntado se as pessoas tinham capacidade de votar, 70,8% disseram que o povo não tinha capacidade de votar bem. Segundo Castro (2000), para se fugir de armadilhas como esta é necessário investigar outras variáveis e utilizar recursos mais sofisticados de análise de dados.

Neste sentido, as variáveis a serem utilizadas devem se relacionar a alguns qualificativos da democracia que se relacionem com a história do País e/ou a valores democráticos. Um desses qualificativos é a “nostalgia dos militares”. Perguntados se “o País funcionaria bem melhor se os militares voltassem a governar” a maioria dos entrevistados respondeu que não (45,2% em 1989 e 53,5% em 1993).

Tabela 11 – Nostalgia dos militares em %.

“Pergunta: O País funcionaria melhor se os militares voltassem ao poder?” Em %	1989 ^a	1989 ^b	1990	1993
Concorda	37,8	36	31,5	35,7
Discorda	45,2	49,5	55,4	53,5
Em parte	5,2	3,7	5,5	
Não sabe	11,8	10,6	7,6	10,8

Fonte: Moisés (1995: 118).

A análise dos dados leva a crer que, apesar do brasileiro não confiar nas instituições democráticas e crer que sua participação pouco influencia a política, ele não deseja uma volta à forma de organização do poder implantada pelos governos militares no Brasil pós-64. Assim, como na tabela anterior, observa-se a presença de um certo “estoque de legitimidade” para o regime democrático no Brasil, apesar de todos os problemas que os indivíduos identificam²¹.

Outra variável pesquisada, relacionada à capacidade da democracia resolver os problemas da sociedade, foi a associação muitas vezes estabelecida entre democracia e desordem. Aqui, como na questão anterior, a maioria dos entrevistados também discorda da afirmação de que “a democracia é perigosa porque pode provocar desordens”. Discordaram da afirmação 45,7% dos respondentes em 1989 e 52,4% em 1993. Concordaram que a democracia pode provocar desordens 30,9% em 1989 e 36,6% em 1993 (Moisés, 1995: 119). Novamente observa-se uma valorização do regime democrático, apesar de as respostas positivas (concordam) terem um percentual bastante elevado.

Alguns outros dados, porém, levam a adotar-se uma postura mais cética com relação às bases da legitimidade da democracia brasileira. Em primeiro lugar, diante da afirmação de que “o país seria melhor se só existisse um partido político”, o percentual das respostas “concordo” e “não concordo” tenderam a se equivaler (em 1993, 47,5% discordavam da afirmação, enquanto 46% concordavam com ela). Tais dados podem ser resultado da história extremamente errática do sistema partidário brasileiro, marcada fragmentação, oligarquização e pelas constantes mudanças de regras (Baquero, 2000).

²¹ Dados de 1995 (Castro, 2000: 128) identificam que 6,5% dos brasileiros achavam muito bom a existência de um governo militar, 28,1% razoavelmente bom, 31,5% razoavelmente ruim e 34% muito ruim.

Tabela 12 – Opinião sobre partido único em %.

“Pergunta: O País funcionaria melhor se só existisse um partido político?” Em %	1989 ^a	1989 ^b	1990	1993
Concorda	44,5	48,6	44,2	46
Discorda	45,5	44,5	48,9	47,5
Em parte	7	4,8	3,7	6,4
Não sabe	2,6	2,1	2,2	

Fonte: Moisés (1995: 120).

Dados analisados por Castro (2000) referentes a 1995 também destacam para a frágil base da legitimidade democrática no Brasil.

Tabela 13 – Opiniões sobre a eficácia do regime democrático em %

Resposta em %	“Na democracia, o sistema econômico vai mal”	“Democracias são muito hesitantes e há muitas disputas”
Concorda fortemente	29,1	50,27
Concorda	35,3	32
Discorda	20,1	9,4
Discorda fortemente	15,5	7,9

Fonte: Castro (2000).

Para a maioria dos brasileiros (64,4%) o sistema econômico tem um mau desempenho no contexto de um regime democrático. Isto se deve em grande parte às desilusões dos brasileiros em relação ao desempenho econômico do País no período pós-autoritário, marcado pela inflação descontrolada, baixo crescimento econômico, aliado à crescente concentração de renda. Tudo isso fez com que as expectativas de que a democracia traria consigo melhores condições de fossem revertidas para uma condenação das capacidades do regime democrático realizar uma gestão eficaz da economia.

A democracia também é considerada fonte de muitas disputas para a grande maioria dos brasileiros (82,27%), o que pode estar relacionado a opiniões disseminadas sobre a *ingovernabilidade* dos regimes democráticos, causada pelo excesso de demandas e pela incapacidade de processá-las, o que acabaria gerando situações de paralisia decisória. O uso

constante, por parte das elites brasileiras, de expressões que tentam caracterizar esta democracia como ingovernável pode estar na raiz desta opinião dos brasileiros sobre a democracia.

Por último, e o que mais interessa a este trabalho, cabe analisar a opinião dos brasileiros sobre duas questões: a presença de um líder forte no governo que não precise se preocupar com o parlamento ou eleições, e a opinião sobre a existência de tecnocratas que tomem decisões no governo. Aqui, também, os dados que se tem em mãos referem-se a 1995, o que limita bastante a análise, porém oferecem algumas “pistas” sobre o comportamento político dos brasileiros.

Tabela 14 – Opinião sobre “líder forte” e presença de tecnocratas no governo em %

Resposta em %	Opinião sobre um líder forte no governo que não precise se preocupar com parlamento ou eleições (1995).	Opinião sobre a existência de especialistas (“tecnocratas”) que tomem decisões no governo (1995)
Muito bom	15,3	28,5
Razoavelmente bom	38,5	53,4
Razoavelmente ruim	24,4	13,1
Muito ruim	21,8	5,0

Fonte: Castro (2000: 127).

O que se pode perceber a partir da tabela 14, é que a maioria, mesmo que relativa, dos brasileiros tem uma opinião favorável à presença de um líder forte no governo (53,8% responderam muito bom ou bom), que não precise se preocupar com parlamento e/ou eleições. Tais dados vêm ao encontro da análise de Guillermo O’Donnell (1991) sobre a existência de uma “democracia delegativa” no Brasil.

Os dados também indicam que uma maioria absoluta dos brasileiros acredita *que é muito ou razoavelmente bom (81,9%) que o governo seja exercido por tecnocratas. Assim, ao mesmo tempo em que se verifica, entre os brasileiros, uma desconfiança generalizada com as instituições clássicas da democracia representativa, também se percebe uma valorização de “líderes autoritários”, juntamente com a presença de tecnocratas no poder.* Tais dados são uma pista interessante para se estudar o comportamento eleitoral do brasileiro, o que se fará na próxima seção, através do exame das eleições presidenciais de 1994.

O material apresentado até aqui forma um panorama bastante geral da cultura política brasileira. Como se destacou várias vezes nesta seção, esta análise é bastante limitada, em primeiro lugar por se estar trabalhando somente com fontes secundárias; em segundo lugar, por se dispor de muito poucos dados sobre o ano de 1994, e em terceiro lugar, pelo uso exclusivo de dados agregados, o que impossibilita a utilização de técnicas de análise mais sofisticadas, como a elaboração de índices e o cruzamento de variáveis.

Porém, mesmo diante desses limites, partindo-se do princípio de que alguns elementos da cultura política se caracterizam pelo seu caráter de longo prazo, é possível, a partir dos dados analisados nesta seção, formular algumas considerações mais gerais (estruturais) sobre a cultura política brasileira.

1. Em primeiro lugar, cabe destacar que a caracterização da cultura política vigente no Brasil tem contraposto duas linhas de análise. De um lado, autores como Lamounier & Souza (1991) e Moisés (1995), que avaliam que a tradicional cultura política brasileira, marcada pelo autoritarismo, cedeu espaço a um padrão mais democrático, que se desenvolveu no processo de redemocratização do País ocorrido durante a década de 90. Por outro lado, autores como Baquero (1994; 1998; 2000), Santos (1993) e Castro (2000) interpretam que continua a prevalecer no País uma cultura política, senão incompatível, ao menos limitadora do desenvolvimento democrático.
2. Os dados que são apresentados neste trabalho apontam para a confirmação das hipóteses desta segunda interpretação, pois, apesar de se visualizar alguns avanços em relação a uma ampliação das bases de legitimidade da democracia no Brasil, observa-se que:
 - a) mesmo que a democracia conte com um “apoio difuso” (Easton, 1968), observa-se uma associação do regime democrático com características negativas, como “ingovernabilidade”, “desordens”, “incapacidade de resolver os problemas econômicos” etc.;
 - b) verifica-se uma desconfiança generalizada com as instituições e atores clássicos da democracia representativa, como partidos, legislativo, judiciário e a classe política;
 - c) juntamente com esta desconfiança e avaliação negativa das instituições e atores do regime democrático, verifica-se uma valorização de instituições e atores associados a regimes autoritários, como o Exército, o “líder forte” e a “tecnocracia”;

- d) estes dados, juntamente com indicadores que apontam para baixos índices de identificação partidária e ideológica no País (Singer, 2000, Carreirão, 2001, Castro, 1994), permitem qualificar melhor a formulação realizada no final da seção “Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: o caso brasileiro”, de que o comportamento do eleitor brasileiro se estrutura a partir de imagens e atributos dos candidatos. Assim, acredita-se que *diante de uma cultura política que não confia e avalia negativamente os partidos, o legislativo e os políticos, o voto da maioria do eleitorado se estrutura principalmente a partir dos atributos como honestidade, confiança e credibilidade e aqueles relacionados à capacidade de liderança e competência técnica do candidato.*

8.2 A Eleição Presidencial de 1994

Nesta seção buscar-se-á analisar as eleições de 1994, à luz do referencial desenvolvido anteriormente. Antes de se entrar na discussão, cabe reafirmar uma ressalva feita no início do capítulo. A análise do comportamento eleitoral que se está realizando aqui é bastante tentativa, pois se dispõe basicamente de dados agregados e de material secundário. O interesse aqui é o de meramente levantar alguns questionamentos para serem desenvolvidos em futuras pesquisas sobre o comportamento eleitoral do brasileiro.

A seção está organizada em duas partes: na primeira se faz uma contextualização das eleições de 1994; para, posteriormente, revisar a bibliografia referente a estas eleições.

O contexto das eleições de 1994

Com as denúncias de corrupção envolvendo o presidente Collor desde o ano de 1991, a sociedade brasileira começou a levantar uma série de bandeiras pedindo a moralidade e a ética na política. Neste contexto a candidatura que mais se identificava com estes ideais, pelas perspectivas de mudanças que trazia consigo, era a de Lula. Consumada a renúncia de Collor

e a posse de Itamar Franco no governo em setembro de 1992, o quadro sucessório praticamente não sofreu alterações. O governo Itamar era visto como frágil e incapaz de resolver os problemas brasileiros, o que dava a possibilidade a Lula de continuar crescendo nas pesquisas eleitorais.

Como destaca Singer (2000: 91), neste contexto, a expectativa com relação às eleições de 1994 é que “haveria uma repetição do confronto entre esquerda e direita que se deu no segundo turno de 1989”. A esquerda seria representada por Lula e o nome que despontava na direita era o de Paulo Maluf, então prefeito de São Paulo.

No entanto, a partir de maio de 1993, com a entrada de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, tal quadro começou a sofrer alterações. Como já se destacou, FHC e sua equipe começaram a elaborar um plano de estabilização econômica que começou a ter efeitos concretos nas condições de vida da população, a partir de março de 1994, com a introdução do indexador URV, e teve seus efeitos mais substantivos com a mudança de moeda a partir de 1º de julho de 1994.

O plano teve um efeito potencializador na candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que a partir de agosto de 1994 já havia passado Lula nas pesquisas²². A candidatura de FHC foi formada por uma ampla coligação de centro-direita, envolvendo PSDB-PFL-PTB, o que acabou dificultando a formação de uma candidatura situada exclusivamente no campo da direita, como era a de Paulo Maluf, o qual, vendo suas chances de sucesso eleitoral comprimidas, acabou desistindo da candidatura e disputando o governo de São Paulo. Neste quadro, FHC foi consolidando sua candidatura e ampliando sua vantagem sobre Lula, de modo que sua vitória foi assegurada ainda no primeiro turno.

A literatura sobre a eleição presidencial de 1994

Praticamente toda a literatura que tratou de analisar a decisão do voto nas eleições presidenciais de 1994 destacou a importância que teve o Plano Real neste processo. Autores

²² No anexo I, apresentam-se os dados referentes às evoluções da avaliação do Plano Real e das intenções de voto em Lula e Fernando Henrique Cardoso.

como Mendes & Venturi (1994: 39) afirmam que apesar de todos os fatos ocorridos durante o processo sucessório²³, do ponto de vista do eleitorado:

A alteração radical do quadro sucessório foi regida fundamentalmente por um único movimento: a implementação da segunda etapa do Plano Real, com a troca de moeda e a queda abrupta da inflação. Todos os demais acontecimentos ou passaram ao largo das considerações do eleitorado ou, quando muito, apenas amplificaram o efeito do Real no processo eleitoral.

Dois tipos de dados foram usados pelos autores para chegar até esta conclusão: de um lado, a coincidência no tempo das curvas de aumento do apoio ao Plano Real e de intenções de voto em FHC (anexo I); de outro, os dados sobre as razões do voto em 1994 (pesquisados em três ocasiões), que mostram o peso do Plano Real na decisão do voto em FHC. No primeiro *survey* (23 e 24 de maio de 1994), 45% dos que declaravam ter intenção de votar em FHC apontavam como motivo o Plano Real; no segundo (25 e 26 de julho – depois da mudança de moeda), 60% dos eleitores de FHC apontavam o Real como razão do voto; por fim, no *survey* realizado entre os dias 20 e 22 de setembro, este número ficou em 55%. Tais números levaram os autores a concluir que “trata-se de longe da principal razão explícita para o voto no tucano, visto que nos três primeiros levantamentos, nenhuma outra resposta chegou sequer a 10% das intenções”.

Outra análise que destacou para os efeitos do Plano Real na decisão do voto em 1994 foi realizada por Kinzo (1996). Utilizando-se de dados resultantes de pesquisas com grupos qualitativos para a campanha de FHC, a autora afirmou que os eleitores, em sua maioria, “foram motivados não por programas ou promessas apresentadas na campanha eleitoral, mas pelo efeito tangível produzido pelo plano em seus bolsos. ‘o que você tem feito por mim?’ em vez de ‘o que você propõe fazer por mim?’ foi a pergunta que fez parte do cálculo do eleitor na hora de votar” (Kinzo, 1996: 110)²⁴.

Além dos efeitos do Plano Real, a autora destacou que a campanha de Fernando Henrique Cardoso conseguiu construir uma imagem do candidato condizente com alguns

²³ Entre os fatos ocorridos que podem ter tido influência sobre o quadro sucessório, Mendes & Venturi (1994: 39) apontam: “a consolidação da aliança PSDB-PFL, os encontros de Lula com lideranças políticas e empresariais da comunidade internacional, a crise e a troca dos candidatos à vice-presidência, Bisol e Palmeira, a conquista brasileira do tetra na Copa do Mundo, um debate entre os candidatos e os dois meses de propaganda eleitoral em cadeias de rádio e televisão, o flagrante parabólico das confissões do Ministro Ricupero e a demissão do Ministro Stepanenko por envolvimento da máquina do governo na campanha tucana, a greve dos metalúrgicos do ABCD, a afirmação de PC Farias de que em 90 financiara a campanha ao Senado do novo candidato a vice de FHC, Marco Maciel (...)”.

²⁴ Kinzo adota uma perspectiva que Singer (2000: 102) denomina de “voto retrospectivo”, o qual seria aquele impulsionado pelo benefício ou prejuízo material já obtido. “Nesse caso, o eleitor realizaria um julgamento retrospectivo, votando contra ou a favor do governo como modo de recompensar pelos ganhos ou punir pelas perdas já ocorridas”.

elementos mais valorizados pela opinião pública brasileira: “*na verdade o que a bem montada campanha de Fernando Henrique fez foi apenas cristalizar algo que já se encontrava em gestação no eleitorado bem antes do início da campanha eleitoral*” (Kinzo, 1996: 111, grifos no original). Entre esses fatores, destaca que a imagem do candidato do PSDB despertava “impressões predominantemente positivas, associadas a conceitos como serenidade, ponderação e seriedade. Essas seriam características que o diferenciam do político tradicional (...)” (idem: 103).

A análise de Jorge Almeida, amparada em uma série de pesquisas de opinião e com grupos de referência, também chamou a atenção para o impacto do Plano Real na configuração do voto em 1994. Porém, diferentemente de Kinzo, que trabalha com a idéia de que a razão do voto em FHC foi devido aos benefícios alcançados com o Real (voto retrospectivo), Almeida destaca para a expectativa de mudança representada pelo Plano (voto prospectivo)²⁵.

Havia um eleitorado em busca de mudanças, mas desinformado e sem a referência de um programa mais definido. O Plano Real era a mudança. Primeiro, uma esperança de mudança. Depois, uma mudança concreta. Não era tudo, mas alguma mudança sentida concretamente. Finalmente, o começo de uma grande mudança segura (...) uma nova moeda forte, símbolo de um plano, que agora acabava com a inflação para depois resolver os outros problemas econômicos e sociais. FHC era o pai do plano. Não era muito conhecido, mas não havia nada contra e tinha um plano para o país. Logo, poderia garantir o que prometia e ser seu melhor continuador (Almeida, 1998: 143).

Outros autores, amparados em diferentes tipos de pesquisa e com diferentes interpretações sobre as razões do voto, também desenvolveram a tese do caráter prospectivo do voto em 1994. Céli Pinto (1996), por exemplo, utilizando-se da análise dos discursos apresentados pelos candidatos no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral²⁶, vai atentar para o fato de que o sucesso do discurso eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, como estratégia eleitoral, se deveu muito mais a sua capacidade de reconstruir o sentimento coletivo de ordem social, do que as suas capacidades técnicas de baixar a inflação: “O discurso de Fernando Henrique Cardoso foi vitorioso porque construiu uma ordem em oposição ao discurso de aprofundamento do caos apresentado pelo PT” (1996: 158). Para autora, depois de tantos anos de uma instabilidade crônica, a sociedade brasileira aclamava por ordem e foi este o espaço que o Plano Real e a candidatura de FHC vieram preencher.

²⁵ O voto prospectivo é aquele que resulta da “expectativa em relação aos resultados futuros que aquela equipe de governo poderia vir a trazer” (Singer, 2000: 102).

²⁶ Já se comentou sobre o trabalho de Pinto (1996) no capítulo anterior.

Todos os estudos apresentados até aqui são consensuais sobre os efeitos (retrospectivos ou prospectivos) do Plano Real sobre o resultado das eleições de 1994. Tais análises, porém, são limitadas, pois todas trabalham com dados agregados e sem a perspectiva de construir modelos mais complexos de análise do comportamento eleitoral. Tentativas de uma compreensão mais abrangente do eleitor brasileiro, no que se refere especificamente às eleições de 1994, foram desenvolvidas nos trabalhos já citados de Singer (2000) e Carreirão (2000).

Como já se destacou, Singer defende a tese de um forte poder preditivo para o voto por identificação/sentimento ideológico. O teste de sua hipótese foi feito a partir do estudo das eleições presidenciais de 1989 e 1994.

Apesar de reconhecer, como o resto da literatura, que o Plano Real foi determinante para a vitória de FHC em 1994, o autor vai refutar as análises como as de Mendes & Venturi (1994), ou de Meneguello (1995), de que o plano de estabilização apagou os alinhamentos partidários e ideológicos prévios. Singer, a partir de testes de correlação entre diferentes variáveis²⁷, chegou à conclusão de que “tanto a identificação partidária quanto a identificação ideológica mostraram-se fortes preditoras do voto” (Singer, 2000: 112).

Como nos dados de Singer, os que declararam preferência partidária são um subconjunto dos que se colocaram na escala esquerda-direita, o autor parte para a análise da relação entre a satisfação com o Real e identificação ideológica, isto é “se os eleitores reagem de maneira diferente ao real em função de suas identificações ideológicas” (Singer, 2000: 119). Apesar de constatar que a posição no espectro esquerda/direita influenciou sobre o sentimento em relação ao Real²⁸, o grau de associação entre as variáveis foi baixo (V de Crámer = 0,1723). Este aparente paradoxo foi explicado, pelo fato de que “a maioria dos eleitores (cerca de 60%), independentemente da sua posição ideológica, estava satisfeita com o Real” (Singer, 2000: 120), o que levou o autor a defender um modelo de duas variáveis que atuaram de maneira independente sobre o voto em 1994: *a identificação ideológica e a satisfação com o Real*.

²⁷ Singer analisou o coeficiente de associação entre renda e voto, escolaridade e voto, preferência partidária e voto, satisfação com o Real e voto e identificação ideológica e voto. Os resultados apontam para os seguintes dados: uma alta associação entre identidade partidária e voto (coeficiente V de Cramér = 0,71) e uma associação moderada para satisfação com o Real e voto (0,40) e identificação ideológica e voto (0,37). O coeficiente de Crámer, indicado pelo sinal V varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, mais há associação entre as variáveis.

²⁸ Enquanto 18% dos eleitores de esquerda se disseram insatisfeitos com o plano, essa proporção cai para 4,9% entre os eleitores de direita (Singer, 2000: 119).

Em resumo, ouve uma pequena associação entre autolocalização ideológica e satisfação com o real, mas houve também independência entre as duas variáveis. Conseqüentemente, é preciso considerar a hipótese de que a identificação ideológica e a satisfação com o real tenham tido uma influência relativamente independente sobre o voto” (idem: 120-121).

Para o autor, somente este modelo de duas variáveis explicaria o porquê de 56% dos eleitores ter deixado de votar em FHC, “uma vez que a inflação acabou para todos”, ou que “apesar de o Plano ter tido 77% de aprovação, Fernando Henrique teve 44% dos votos?” e, por fim, “o que justifica que apenas metade dos que escolheram Fernando Henrique o tenha feito em função do Plano?” (idem: 127-128).

O peso da identificação ideológica na decisão do voto, segundo Singer, foi explicativo de três grandes fatores: em primeiro lugar “a própria reação ao real, o que explica o apoio a ele não ter sido unânime”; em segundo lugar, e mais importante, “o que diferenciou o voto dos que apoiavam o Plano foi a posição ideológica de cada um: FHC não teve o voto dos que, mesmo estando satisfeitos com o Real, rejeitavam-no ideologicamente”; por fim, a hipótese da identificação ideológica também explicaria o motivo por que nem todos os votos de FHC vieram do Real, pois “de acordo com essa hipótese, metade dos seus eleitores já o havia escolhido, antes do Plano, por motivos ideológicos” (idem, 2000: 128).

Apesar de destacar para importância da identificação ideológica, Singer afirma que não há como subestimar o peso do Real para o resultado do pleito de 1994, pois cerca de metade (17 milhões) dos eleitores de FHC decidiu seu voto em função do programa de estabilização: “desse ponto de vista, não há como subestimar a importância do Real (...) Para dizê-lo com todas as letras, *o Real fez Fernando Henrique ganhar*” (idem: 128).

Segundo Singer, em essência, o que o seu estudo revela é que o fator Real

não apagou os alinhamentos ideológicos e, sendo assim, mostra *como* o real elegeu Fernando Henrique. A própria reação ao real foi determinada, em parte, pela identificação ideológica do eleitor e, além do mais, teve um impacto diferenciado sobre o voto, dependendo do posicionamento do eleitor na escala esquerda-direita. Em síntese, o real cumpriu um importante papel de realinhador dos eleitores de centro e de direita em direção ao candidato que os representava e não de anulador dos alinhamentos prévios” (idem: 128).

O estudo de Yan Carreirão (2000) analisou as eleições de 1994 a partir de um modelo formado por três variáveis: as imagens políticas que os eleitores formaram dos candidatos e/ou partidos; a avaliação de desempenho do governo, e a avaliação de atributos pessoais dos candidatos. A variável escolaridade foi utilizada como interveniente nas outras três analisadas.

Através do teste em separado das diferentes variáveis, Carreirão (2000) identificou uma influência de porte moderado (coeficiente de correlação = 0,39) da “preferência ideológica” nas eleições de 1994. O autor também identificou que o posicionamento ideológico do eleitor estava diretamente relacionado à escolaridade, pois “a compreensão dos termos esquerda e direita (...) era bem menor entre os eleitores de menor escolaridade” (idem: 150).

Com relação à variável imagem do candidato, Carreirão afirma que apesar dos limites de seus dados (o autor só contou com um *survey* com questões abertas sobre os motivos do voto), apenas 5% do conjunto dos eleitores apontavam motivos enquadrados sob o rótulo “preocupação com os problemas sociais”, segundo o autor, “categoria que mais se aproximaria da idéia de uma ‘defesa dos interesses dos trabalhadores’” (Carreirão, 2000: 152). Seus dados mostram que esta categoria englobava 15 % dos eleitores de Lula, mas era praticamente insignificante em relação aos demais candidatos. “Assim, um voto baseado nas imagens dos candidatos quanto aos interesses por eles defendidos não parece ter tido um peso relevante na eleição presidencial de 1994”(idem).

Por fim, seus dados mostram claramente que o Plano Real, “impactando principalmente a avaliação dos eleitores em relação ao candidato Fernando Henrique Cardoso, foi o elemento decisivo na eleição presidencial de 1994” (idem: 150). Para Carreirão (2000), o impacto do Plano Real transparece tanto nos motivos apontados pelos eleitores para seu voto (em questões abertas) quanto das análises de correlação. Com relação ao primeiro ponto, ao final de setembro, 26% dos eleitores apontavam o Plano Real como razão do voto em FHC, o que já garantiria uma votação superior à de Lula. Já as análises de correlação mostram que os maiores coeficientes (coeficiente de 0,54) foram encontrados entre o voto e avaliação do Plano Real (contra 0,35 na identificação ideológica). Por fim, contrariando Singer, afirma que:

a brusca reversão das intenções de voto ocorrida em todas as faixas do eleitorado, entre julho e agosto (período em que os efeitos do Plano foram sentidos mais nitidamente), parece mostrar que quaisquer que fossem as predisposições político-ideológicas dos eleitores, elas não foram suficientes para impedir esta reversão (Carreirão, 2000: 151).

As diferentes interpretações analisadas aqui, sobre a eleição presidencial de 1994 possuem um núcleo explicativo que as unifica: foi o Plano Real que possibilitou a vitória de Fernando Henrique Cardoso. O que as distingue são as diferentes maneiras de explicar o porquê deste impacto do Plano Real. Alguns explicam a força eleitoral do Real pelo seu

impacto nas condições de vida dos indivíduos (Kinzo, 1996), enquanto outros percebem que a população visualizou no Plano a possibilidade de retorno a uma ordem social destruída pela inflação (Pinto, 1996). Análises mais sofisticadas destacam para o fato de que o Real promoveu um alinhamento dos eleitores de centro e direita em torno de FHC (Singer, 2000), ou, pelo contrário, que pôs fim a qualquer alinhamento político-ideológico prévio, dando espaço à expressão do “voto econômico” (Carreirão, 2000; Mendes & Venturi, 1994).

Concorda-se plenamente com este aspecto unificador da literatura, ou seja, de que o Plano Real possibilitou a vitória de FHC nas eleições de 1994, porém se acredita que as respostas dadas ao *porquê* deste impacto eleitoral do plano de estabilização merecem uma complementação. Não se quer entrar na discussão se o Real provocou ou não um fim a um alinhamento político-ideológico prévio do eleitor brasileiro, até porque o fator identificação ideológica ou partidária teve uma influência bastante limitada na estruturação do voto em 1994.

Como se viu nos capítulos anteriores, o *discurso de legitimação do Plano Real foi semelhante ao discurso de construção da imagem de FHC na eleição de 1994*: os dois eram apresentados como *representando a ordem, a competência, a estabilidade e até mesmo a moralidade*. Foi estabelecida uma tal associação entre FHC e o Plano, de modo que era impossível dissociá-los. O interessante é que tais atributos utilizados para legitimar e/ou construir a imagem do Plano Real e de FHC se constituem também naquele conjunto de elementos mais valorizados pelo eleitor brasileiro na hora de definir o voto.

Desta forma, a hipótese é de que o voto em Fernando Henrique Cardoso foi, sim, em grande parte derivado da avaliação que a população fazia do Plano Real e da associação estabelecida do candidato com o Plano. Tal avaliação, porém, foi derivada - além do impacto do plano nas condições materiais de vida e nas expectativas futuras da maioria da população - principalmente pela vinculação de FHC e do Plano Real e dos dois entre si, com os atributos mais valorizados pela cultura política brasileira: honestidade/moralidade, estabilidade/ confiança e, principalmente, competência técnica.

8.3 Uma análise da eleição presidencial de 1994

Para testar esta hipótese, foram utilizados três tipos de variáveis: 1) as avaliações do Plano Real, seus pontos positivos e negativos; 2) as avaliações sobre os candidatos Fernando Henrique Cardoso e Lula, na forma de qualidades e defeitos e, por fim, 3) as razões do voto em Fernando Henrique Cardoso e em Lula. Estes três elementos deram condições de visualizar em que medida FHC e o Plano Real foram associados às dimensões simbólicas mais valorizadas pelo brasileiro em relação à política. Serão feitas apenas algumas associações indicativas entre estas variáveis, pois, como já se afirmou, está-se trabalhando com dados agregados, o que impossibilita a realização de uma análise mais detalhada.

a) Avaliação do Plano Real

Diferentes pesquisas tentaram captar qual a avaliação que a população fazia do Plano Real. Serão apresentados alguns dados com o intuito de buscar-se uma explicação para os atributos mais valorizados neste plano de estabilização. Tal variável é de suma importância, pois, partindo do pressuposto de que o Real foi decisivo no resultado do pleito eleitoral de 1994, deve-se explicar por que motivos a população valorizou e acreditou nele.

Uma primeira pesquisa realizada pelo CBPA²⁹ entre 22 e 28/07/1994 questionava sobre a concordância do eleitor com algumas frases formuladas sobre o Plano Real.

²⁹ Pesquisa realizada com amostragem nacional formada por 2500 entrevistados, com nível de confiança de 95% (Almeida, 1998: 152).

Tabela 15 – Concordância com frases sobre o Real em %.

Frases	Concorda totalmente	Concorda em parte	Não concorda nem discorda	Discorda em parte	Discorda totalmente	NS/NR
Ficou mais fácil comprar no crediário	34	21	6	10	15	13
Houve grande aumento de tarifas	43	22	4	12	13	6
Calcular as despesas de casa ficou mais fácil	36	23	10	11	13	7
Aluguel ficou mais caro	31	14	10	10	11	24
A gente sabe quanto vale o dinheiro que tem	53	19	5	6	9	7

Fonte: Pesquisa CBPA apud Almeida (1998: 220).

Mesmo que a pergunta não abordasse diretamente temas relacionados a atributos valorizados no Plano, percebe-se que apesar de haver uma grande concordância em torno do aumento das tarifas (65% concordavam totalmente ou em parte com a afirmação), ou de que o aluguel ficou mais caro (45%), o grande percentual de concordância se situou nos fatores relacionados à *estabilidade* obtida com o Real. Para 55% dos entrevistados ficou mais fácil comprar no crediário e calcular as despesas de casa, e 72% acreditavam que com o plano foi possível conhecer o valor real do dinheiro. Desta forma, percebe-se que havia uma forte associação do plano de estabilização com a estabilidade e a ordem.

Esta associação do Real com a estabilidade pode ser mais bem visualizada numa outra pergunta que buscava saber a opinião dos entrevistados com relação *ao que mais concordava* (resposta única) sobre o que ocorreu depois da implementação do Real.

Tabela 16 – Opinião que mais concorda sobre o que ocorreu a partir do Real em %.

O que ocorreu depois do Real	%
Valorizou o dinheiro	38
Mais fácil de comprar no crediário	25
Aumentou as tarifas públicas	11
Aluguel ficou mais caro	7
Outras respostas	6
Nenhuma	3
Não sabe/não respondeu	10

Fonte: Pesquisa CBPA, apud Almeida (1998: 221).

Através da tabela pode-se novamente visualizar que os fatores relacionados à estabilidade e ao aumento do poder de compra do dinheiro foram aqueles mais relacionados ao Plano. Apesar de um número significativo de entrevistados apontar o aumento de tarifas e aluguel (18%), a grande maioria (63%) concordava que o Real trouxe mais estabilidade e valorização da moeda.

Outros dados também apontaram para esta avaliação positiva do Real. Pesquisas do *Vox Populi* identificaram que a maioria dos entrevistados concordava que o consumo e o poder de compra melhoraram depois do Real e que a situação econômica do País também havia melhorado. Observa-se também que esta avaliação positiva ia aumentando à medida que se aproximava das eleições (conforme tabela abaixo).

Tabela 17 – Consumo e poder de compra depois do Real em %.

Consumo e poder de compra	19 a 23/08/1994	12 a 15/09/1994
Melhorou	45	51
Piorou	11	11
Continua a mesma coisa	40	36
Ainda é cedo para avaliar	3	2
Não sabe/Não respondeu	1	0
Situação econômica do País		
Melhorou	59	64
Piorou	8	8
Continua a mesma coisa	26	23
Ainda é cedo para avaliar	6	3
Não sabe/Não respondeu	1	1

Fonte: Vox Populi apud Almeida (1998: 221, 224).

As pesquisas também indicavam a avaliação de que a situação da vida e da família estava melhorando com o Real. Esta opinião também aumentava à medida que se aproximava das eleições. Enquanto em agosto 31% achavam que a vida havia melhorado muito ou um pouco, a grande maioria (57%) acreditava que a vida ficou igual. Já na pesquisa realizada em setembro, o percentual dos que achavam que a vida melhorou passou para 52%, contra 38% dos que achavam que a vida estava igual. Um número também significativo é que, em todas as pesquisas, o percentual dos que achavam que a vida piorou era bastante reduzido (9%).

Tabela 18 – Situação da vida e da família após o Plano (CBPA/SENSUS) em %.

Situação pessoal e familiar após o Plano	22 a 28/07	5 a 10/09
Melhorou muito	5	13
Melhorou um pouco	26	39
Ficou igual	57	38
Piorou um pouco	5	6
Piorou muito	4	3
Não sabe/Não respondeu	3	1

Fonte: CBPA/SENSUS apud Almeida (1998: 96).

Visualizando de maneira conjunta os dados apresentados até aqui, percebe-se que o Plano Real era avaliado de uma maneira bastante positiva pela população, pois a grande maioria dos entrevistados opinava que a situação econômica do País, o poder de compra, a

situação pessoal e familiar haviam melhorado com o Plano. Além disso, de acordo com pesquisa SENSUS (realizada entre 5 e 10/09/1994), 62% dos entrevistados achavam que o Plano estava dando certo, contra apenas 7% que acreditavam o contrário (Almeida, 1998: 223).

Além desta avaliação positiva, percebe-se que a maioria dos entrevistados tinha como principais opiniões sobre o Real o seu poder de valorização e estabilização da moeda. Através destas opiniões é possível afirmar que a grande maioria dos entrevistados associava o Plano Real a atributos como estabilidade, ordem, melhoria nas condições de vida pessoal e do País e valorização da moeda. Veja-se agora como a população avaliava as imagens dos dois principais candidatos na disputa presidencial de 1994.

b) Imagens e atributos dos candidatos

Aqui, buscar-se-á analisar de que maneira a população avaliava os dois principais candidatos a Presidente, Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, na forma de suas qualidades e defeitos. Buscar-se-á aqui visualizar que tipo de “imagens dos candidatos” foi construída pela opinião pública, para posteriormente verificar de que maneira, estas imagens se relacionaram com as razões do voto.

Pesquisa realizada pelo Instituto Sensus (5 a 10/09/1994) perguntava sobre as qualidades e defeitos identificados pelos eleitores nos candidatos FHC e Lula. Tratava-se de uma pesquisa espontânea, estando os dados sobre as qualidades dos candidatos, apresentados abaixo.

Tabela 19 – Qualidades de Lula e FHC (Espontânea, Sensus, 5 a 10/09/1994) em %.

Qualidade	FHC	Lula
Confiável	1,2	0,1
Inteligente	6,8	0,8
Bom caráter	0,7	0,4
Simpático	0,8	0,6
Competente	2,7	0,5
Honesto e sério	11,8	4,0
Culto/capaz	2,8	0,2
Bom orador	0,8	0,4
Responsável	0,6	-
Experiente	0,9	0,3
Criou o Plano Real	6,3	0,1
Otimista	0,6	0,3
Transmite Segurança	1,2	0,2
Inovador	1,0	0,6
Tem projeto de governo	1,0	0,8
Bom administrador	2,0	0,2
Batalhador	1,1	8,8
Persistente/força de vontade	1,7	4,1
Espontâneo/humilde	1,0	3,0
Cumpr promessas	0,2	0,4
Pensa nos pobres/trabalhadores	1,1	7,2
Crítico	-	0,1
Membro do PT	0,1	0,2
Bom político	3,1	2,5
Todas	0,9	1,7
Nenhuma	10,2	19,2
Não sabe	31,7	33,0
Não respondeu	8,6	9,8
Não sabe + não respondeu	40,3	42,8

Fonte: Instituto Sensus apud Almeida (1998: 213).

Para analisar estes dados, achou-se necessário agregá-los em categorias mais amplas, que permitissem uma visualização mais geral do conjunto de qualidades mais valorizadas pela opinião pública nos candidatos FHC e Lula. Assim, foram divididas as qualidades em

atributos de (1) **competência**, (2) **moralidade**, (3) **qualidades pessoais gerais**, (4) **imagem política** e (5) **criador do Plano Real**.

No “atributo agregado competência”, incluíram-se as qualidades relacionadas à capacidade administrativa e à competência técnica do candidato: inteligente, competente, culto/capaz, experiente, tem projeto de governo, bom administrador. O resultado alcançado foi o seguinte.

Tabela 20 – Atributo agregado de competência em %.

Qualidade %	FHC	Lula
Inteligente	6,8	0,8
Competente	2,7	0,5
Culto/capaz	2,8	0,2
Experiente	0,9	0,3
Tem projeto de governo	1,0	0,8
Bom administrador	2,0	0,2
Total	16,2	2,7

Fonte: Instituto Sensus, apud Almeida, (1998: 213).

A tabela mostra que os “atributos de competência” constituem 16,2% do total das qualidades mais valorizadas em Fernando Henrique Cardoso, contra apenas 2,7% de Lula. Tais dados devem-se em grande parte à forma como foi construída a imagem de FHC pelos meios de comunicação. Fernando Henrique era apresentado como um intelectual reconhecido internacionalmente, que havia lecionado em várias universidades estrangeiras. Além disso, o espaço da competência era completado por sua passagem pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda, onde elaborou um plano econômico que havia acabado com a inflação. Já Lula sempre foi visto como um operário, sem curso superior e sem experiência administrativa, o que o impossibilitava de disputar o espaço da competência com FHC.

Com relação ao “atributo agregado de moralidade” foram incluídas as qualidades bom caráter e honesto e sério. Vejam-se os resultados.

Tabela 21 – Atributo agregado de moralidade em %.

Qualidade %	FHC	Lula
Bom caráter	0,7	0,4
Honesto e Sérió	11,8	4,0
Total	12,5%	4,4%

Fonte: Instituto Sensus apud Almeida (1998: 213).

O “atributo agregado de moralidade” também ocupou um percentual maior no total de qualidades apontadas em FHC do que em relação às apontadas em Lula (12,5% contra 4,4%). Acredita-se que a explicação para esta resposta, aparentemente paradoxal - pois o PT sempre esteve à frente de lutas pela moralização e ética na política - deve ser buscada em grande parte em alguns defeitos mais apontados em Lula (tabela 19), como ser radical e provocador de atritos, ou seja, não é que o eleitor considerasse Lula desonesto e sem caráter, mas o associava a defeitos que influenciaram na visualização dos atributos morais do candidato.

O “atributo agregado de qualidades pessoais gerais” foi formado pelos seguintes elementos: confiável, simpático, bom orador, responsável, otimista, transmite segurança, inovador, batalhador, persistente/força de vontade, espontâneo/humilde, cumpre promessas, crítico, membro do PT e bom político.

Tabela 22- Atributo agregado de qualidades pessoais gerais em %.

Qualidade	FHC	Lula
Confiável	1,2	0,1
Simpático	0,8	0,6
Bom orador	0,8	0,4
Responsável	0,6	-
Otimista	0,6	0,3
Transmite Segurança	1,2	0,2
Inovador	1,0	0,6
Batalhador	1,1	8,8
Persistente/força de vontade	1,7	4,1
Cumpr promessas	0,2	0,4
Crítico	-	0,1
Membro do PT	0,1	0,2
Bom político	3,1	2,5
Total	12,4	18,3

Fonte: Instituto Sensus apud Almeida (1998: 213).

As qualidades pessoais gerais ocupam um espaço maior no conjunto de qualidades apontadas em Lula do que em relação às identificadas em FHC. Chamam atenção, particularmente, os itens batalhador e persistente/força de vontade, que sozinhos alcançam a margem de 12,9% do total de Lula. Tal percentual tem como explicação mais provável, o reconhecimento da história pessoal de Lula, como um nordestino e metalúrgico que se tornou uma liderança política no País. Além disso, o item persistente/força de vontade pode estar ligado ao fato de Lula estar, na época, concorrendo pela segunda vez à Presidência da República, o que demonstraria o seu interesse e vontade de governar o País.

Utilizou-se também o atributo “imagem política” na forma como ele vem sendo usado na literatura sobre comportamento eleitoral no Brasil, ou seja, a valorização pelo eleitor de algum elemento difuso que identifica o candidato como “defensor do interesse dos pobres” ou “dos ricos”. O item “pensa nos pobres/trabalhadores” refere-se a 7,2% do total das qualidades apontadas em Lula, contra apenas 1,1% em FHC. Este percentual deve-se em grande parte à trajetória de Lula e do partido que ele representa, os quais historicamente buscaram assumir este papel na sociedade brasileira.

Por fim, a qualidade “criador do Plano Real”, por motivos óbvios referiu-se a 6,3% do total das qualidades encontradas em FHC.

Dois dados também chamam a atenção: em primeiro lugar, 19,2% dos entrevistados não apontaram nenhuma qualidade em Lula, contra 10,2 % de Fernando Henrique. Além disso, o percentual dos que não responderam ou não souberam responder foi bastante alto para os dois candidatos: 40,3 % para FHC contra 42, 8% para Lula.

Em suma, no plano das qualidades, Fernando Henrique foi apontado, sobretudo, como competente, honesto e criador do Real, enquanto Lula apareceu como aquele que pensa nos pobres e trabalhadores e que é persistente e batalhador. O conhecimento dessas qualidades será de fundamental importância quando forem estudadas as razões do voto, o que permitirá cruzar estas duas variáveis e visualizar a relação entre elas.

Vejam-se agora os defeitos dos dois candidatos, apontados na mesma pesquisa Sensus citada acima.

Tabela 23 – Defeitos de Lula e FHC (Espontânea, SENSUS, 5 a 10/1994) em %.

Defeitos	FHC	Lula
Partido	0.6	0.7
Mentiroso	2.8	1.0
Não tem autoridade	0.5	-
Crítico	0.1	1.0
Ateu	0.3	-
Coligação PFL	1.9	0.1
Protege os poderosos	0.2	-
Oportunista	1.0	0.1
Comete gafes	0.3	0.1
Se apóia no Plano Real	1.4	-
Não cumpre promessas	0.8	0.1
É um produto da TV Globo	0.3	-
Desonesto	1,1	0.5
Presunçoso	0.6	0.5
Começou a URV	0.1	-
Criou o Plano que está sendo um fracasso	0.5	-
Impulsivo	0.1	1.6
Radical	0.2	2.5
Fala demais	0.9	4.4
Pouco Experiente	0.1	0.5
Provoca atritos políticos	0.3	4.6
O fato de ser político	0.5	0.4
Despreparado	0.2	2.1
Contra o Real	0.1	0.7
Revolucionário	0.1	0.5
Inseguro	0.6	1.5
Demagogo	1.1	1.5
Corrupto	0.7	0.5
Comunista	0.1	1.5
Não sabe falar	-	1.1
Inculto	-	5.2
Difamador	-	0.4
Grevista/Agitador	-	6.2
Julga-se um intelectual	-	0.4
Todos	1.2	4.0
Nenhum	19.3	10.1
Não sabe	48.3	33.1
Não respondeu	12.0	12.1
Não sabe + não respondeu	60.3	45.2

Fonte: Instituto Sensus apud Almeida (1998: 213).

Com relação aos defeitos dos candidatos, pode-se perceber, em primeiro lugar, que Lula foi apontado como tendo muito mais defeitos do que Fernando Henrique Cardoso. Enquanto o percentual dos que disseram não saber ou que não encontraram nenhum defeito em FHC foi de 67,6%; com relação a Lula este percentual caiu para 43,2%.

Um segundo elemento é que não foi apontado em FHC nenhum defeito relevante em termos percentuais. O principal defeito, o de mentiroso ocupou apenas 2,8% do total de defeitos de FHC (incluindo não sabe, nenhum, não respondeu). Os outros principais foram: coligação PFL (1,9%), se apóia no Plano Real (1,4%), desonesto (1,1%), demagogo (1,1%) e oportunista (1,0).

Já o candidato Lula apresentou vários defeitos que poderiam ser considerados relevantes. O defeito grevista/agitador ocupou 6,2% do total de defeitos do candidato, seguido de inculto (5,2%), provocador de atritos políticos (4,6%), fala demais (4,4%), radical (2,5%) e despreparado (2,1%). Se fosse feita uma agregação desses seis principais defeitos, ter-se-ia que 7,3% estão relacionados a critérios de competência técnica e administrativa, enquanto (15,2%) se relacionam com características pessoais “gerais”.

Comparando qualidades e defeitos, percebe-se que a opinião pública identificava maiores qualidades e menos defeitos em FHC, se comparado com Lula. No campo das qualidades, as mais destacadas eram: competente, honesto e criador do Plano Real. Apesar de ter poucos defeitos relevantes, o principal deles era o de mentiroso. Já Lula tinha como principais qualidades, ser batalhador, persistente e pensar nos pobres; porém era identificado com muitos defeitos que praticamente anulavam essas qualidades (era incompetente, inculto e gerador de conflitos).

Tais qualidades e defeitos identificados em respostas espontâneas se relacionam diretamente com os atributos que são mais valorizados pelo eleitor na decisão do voto. Poder-se-ia dizer que os atributos mais valorizados pelo eleitor se constituem nos parâmetros que permitem a ele identificar as qualidades e os defeitos nos candidatos. Esta relação entre atributos valorizados e qualidades identificadas nos candidatos pode ser observada na tabela abaixo, onde são apresentados os dados sobre a principal qualidade que deveria ter um Presidente da República.

Tabela 24 – Principal qualidade de um Presidente da República (Sensus, 5 a 10/09/1994) em %.

Qualidade	%
Honestidade	47
Pensa no povo/país	7
Bom caráter	4
Capacidade/experiência administrativa	6
Cumpridor de promessas	3
Trabalhador	2
Ser inteligente	2
Ter dignidade/ser líder/responsável/inovador (1% para cada).	4
Várias qualidades	1
Outras qualidades	6
Não sabe/Não respondeu	16

Fonte: Pesquisa Sensus, apud Almeida (1998: 208).

Tomando-se como critério a agregação de qualidades feita anteriormente, pode-se perceber que a qualidade mais valorizada em um Presidente da República é a “moralidade” (honestidade+ dignidade+ bom caráter), com 51% das preferências. Como segunda qualidade mais valorizada houve um empate entre “competência técnica” (capacidade/experiência administrativa + ser inteligente) e as “qualidades pessoais gerais” (trabalhador+ ser líder+ responsável+ inovador), com 8%, seguidas, por fim, pela qualidade de “defensor do povo” (7%).

Mesmo não se referindo diretamente à qualidade mais valorizada na *definição do voto para Presidente da República*, e sim à *qualidade mais valorizada num Presidente da República*, a questão fornece importantes indicadores sobre os atributos mais valorizados pela opinião pública brasileira na avaliação de um político, o que pode ter um grande impacto na sua decisão do voto, ou seja, partindo desse pressuposto, aquele candidato que mais se identificasse com esses atributos teria mais chances de obter o voto do eleitor brasileiro. Assim, o que os dados mostram é que o atributo “moralidade” se constituiu no atributo mais valorizado pelo eleitor, seguido de “competência técnica” e “qualidades gerais”. Como último atributo mais valorizado apareceu “defensor do povo”.

Na tentativa de relacionar esses dados com as qualidades apontadas nos candidatos, construiu-se a tabela 21, a partir da junção entre a tabela 15 e a tabela 20.

Tabela 25 – Qualidades de um Presidente da República relacionadas com qualidades de FHC e de Lula em %.

Qualidade	%	FHC	Lula
Honestidade	47	11,8	4,0
Capacidade/experiência administrativa (1)	6	8,4	1,2
Pensa no povo/país	7	1,1	7,2
Bom caráter	4	0,7	0,4
Cumpridor de promessas	3	0,2	0,4
Trabalhador	2	-	-
Ser inteligente	2	6,8	0,8
Ter dignidade/ser líder/responsável/inovador (1% para cada).	4	1,6	0,6

Fonte: Elaborada a partir de Almeida (1998).

(1) Nas qualidades dos candidatos foram utilizados os atributos “competente”, “culto/capaz”, “experiência” e “bom administrador”.

Percebe-se aí que as qualidades mais destacadas em FHC são justamente aquelas mais valorizadas num Presidente da República (moralidade e competência técnica). Já as qualidades mais proeminentes em Lula (qualidades gerais, com forte ênfase para “batalhador” e “persistente”) praticamente não são valorizadas pelos eleitores na avaliação das qualidades necessárias a um Presidente da República. Na próxima seção, serão verificadas quais foram as principais “razões do voto” do eleitor brasileiro na eleição presidencial de 1994, o que permitirá a verificação de que maneira estes atributos/qualidades estiveram presentes na decisão do voto nesta eleição.

As razões do voto

Como já se destacou anteriormente, praticamente todas análises sobre a eleição presidencial de 1994 destacaram para o papel que teve o Plano Real na decisão do voto. Autores como Mendes & Venturi (1994), que estudaram as razões do voto, a partir de perguntas abertas apresentadas em três pesquisas do Datafolha, identificaram que o Plano

Real respondia de 45% a 60% das menções referentes à intenção de voto em FHC. Segundo os autores, ao final de setembro de 1994 esta menção representava 26% do total de votos, garantindo sozinho uma votação superior à de Lula.

Já Silveira (1998), mesmo reconhecendo que o Plano Real teve um impacto decisivo na estruturação do voto e também mencionando pesquisa do Instituto Datafolha em que havia uma pergunta de respostas múltiplas sobre as razões do voto, afirma que a proporção das indicações do Plano Real como razão do voto em FHC (55%) era levemente superior à proporção do conjunto de indicações relativas à “imagem” do candidato (51%)³⁰.

Vejam-se, na tabela abaixo, os motivos mais apresentados para o voto pelo conjunto dos eleitores, e pelos eleitores com maior e menor escolaridade (resposta espontânea e única) em um *survey* de setembro de 1994. Tais dados, pela absoluta ausência de outros materiais, servirão de base para o estabelecimento da relação entre as razões do voto e os atributos mais valorizados pelos eleitores.

³⁰ Experiente, competente, preparado, honesto, íntegro, confiável, inteligente, sabe falar, mais culto, simpático, ‘gosto dele’, é o melhor, pode ser um bom presidente, é capaz de melhorar o país (Silveira, 1998).

Tabela 26 – Principais motivos do voto, segundo escolaridade (set/1994) (%).

Motivo do Voto/Escolaridade	Conjunto dos Eleitores			Até Primário Completo			Colegial + Superior		
	FHC	Lula	Total	FHC	Lula	Total	FHC	Lula	Total
Fez Plano / Continuidade do Plano	33	0	16	34	0	16	33	0	16
Credibilidade/Confiança	15	15	13	13	18	12	20	10	14
Experiência/Capacidade administrativa	9	3	7	8	3	6	10	5	8
Programa de Governo	7	10	7	6	5	5	9	18	11
Bom Político	6	7	6	7	9	7	3	5	3
Preocupação com problemas econômicos e sociais	3	15	5	2	14	4	4	14	5
Outras qualidades	9	14	10	8	14	8	10	18	12
Não sabe/não respondeu	10	9	24	12	11	30	6	7	18

Fonte: Instituto Sensus – Setembro de 1994 apud Carreirão (2000: 138).

Analisando-se estes dados, percebe-se, em primeiro lugar, como destaca praticamente toda a literatura sobre o pleito de 1994, que o principal motivo do voto em FHC foi o Plano Real. O fato de Fernando Henrique ter sido o “pai” do Plano e a garantia de sua continuidade com a vitória do candidato foram apontados por 33% dos eleitores de FHC e 16 % do total do eleitorado, como principal razão do voto no candidato. Percebe-se também que estes percentuais praticamente não variam de acordo com a escolaridade do eleitorado.

Em segundo lugar, aparecem os atributos de “credibilidade/confiança” no candidato, com (13%), seguido por “experiência/capacidade administrativa” e “programa de governo”, ambos apontados por 7% dos eleitores entrevistados. 6% apontaram motivos mais vagos, que foram enquadrados na categoria “bom político”, enquanto 5% votaram porque seu candidato tinha “preocupação com problemas econômicos e sociais”. 10% dos eleitores apontaram “outras qualidades” (categoria residual) e 24% não quiseram responder ou não pretendiam votar em nenhum candidato.

Observando-se a variável escolaridade, percebe-se que as diferenças mais significativas nas motivações dos votos dos eleitores ocorrem nas categorias “programa de

governo” (11% dos eleitores com maior escolaridade, contra 5% dos eleitores com menor escolaridade) e “bom político” (3 e 7% respectivamente). Também é bem maior o percentual dos eleitores com baixa escolaridade que não respondeu à questão (30% contra 18% dos com alta escolaridade). Como destaca Carreirão (2000: 139) esses dados “indicam que os eleitores de baixa escolaridade têm mais dificuldade para verbalizar os motivos do seu voto (respondendo em maior proporção ‘não sei’ ou respostas vagas, como ‘bom político’)”.

Relacionando-se esses dados com o problema desta pesquisa e na tentativa de testar a hipótese anteriormente formulada, percebe-se que:

1. O Plano Real foi o principal motivo/razão do voto em Fernando Henrique Cardoso. A literatura aponta que a identificação *entre a satisfação com o plano e o voto no candidato FHC* se deu tanto pelos benefícios já obtidos (aumento do poder aquisitivo) como pela expectativa de benefícios futuros (ordem, estabilidade, melhoria das condições de vida). Não se discorda desta interpretação centrada no “voto econômico”, que tem suas raízes na teoria da escolha racional, porém, como se afirmou no início do capítulo, entende-se esta teoria como bastante limitada tanto para a explicação do comportamento humano de uma maneira mais geral, como para o caso específico do comportamento do eleitor.

Neste sentido, a idéia de uma “racionalidade cultural”, na forma como desenvolvida por alguns teóricos ligados à tradição da Cultura Política parece bem mais proveitosa, pois, para o caso específico do Plano Real, do jeito como foi analisado nos capítulos anteriores, percebe-se que este foi construído a partir de um forte *conteúdo simbólico* centrado em idéias como *inevitabilidade, universalidade, ordem e competência*. Tais conteúdos simbólicos também estiveram fortemente presentes na construção da imagem do candidato Fernando Henrique durante o HGPE.

Como se viu na discussão sobre a cultura política brasileira, percebe-se uma desconfiança diante das instituições e atores democráticos e uma valorização de um *líder* que pense na totalidade (universal) sem ser interferido pelos interesses particulares (parlamento, p.ex.), juntamente com a valorização *do governo tecnocrático*.

Ora, existe uma forte relação entre o conteúdo simbólico do Plano Real e da candidatura de Fernando Henrique Cardoso e este sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, *o que permite afirmar que a identificação observada entre a satisfação com o Real e o voto em FHC se deu não somente pelo “voto econômico”, como também pelo fato de que*

tanto o Plano como o candidato foram fortemente identificados com o conjunto de crenças políticas da sociedade brasileira.

Assim, embora não se discorde da tese de que o Plano Real foi decisivo para o resultado da eleição presidencial de 1994, entende-se que a tese do voto econômico não explica totalmente a influência do Plano Real sobre o resultado do pleito. Acredita-se que, além da racionalidade estratégica dos atores, os quais, através do cálculo dos seus interesses decidiram pelo candidato FHC, a cultura política desempenhou um papel importante neste processo, pois ela serviu como uma espécie de “decodificador” da construção simbólica feita sobre o Plano Real e sobre o candidato Fernando Henrique, permitindo que se construísse uma forte associação entre o Plano e o candidato, e entre o candidato e o voto.

2. O atributo “moralidade”, que era apontado pela grande maioria dos entrevistados na hora de definição das qualidades mais valorizadas num candidato, não apareceu como uma das razões do voto em nenhum dos dois candidatos. Apesar de tal atributo poder estar inserido em “credibilidade/confiança”, pensa-se que a razão da exclusão da moralidade como critério de escolha do candidato se encontra noutro ponto. Tem como origem uma série de movimentos verificados no seio da sociedade brasileira pós-redemocratização, movimentos estes que implicaram mudanças substantivas na avaliação da população em relação aos fenômenos políticos. Está-se fazendo referência aos movimentos e campanhas pela ética na política, à campanha pelo *impeachment* do presidente Collor e a várias outras manifestações cívicas que, de certa forma, tornaram o atributo “moralidade” uma variável de exclusão dos candidatos, ou seja, a “moralidade” serve como um filtro que seleciona (variável de exclusão) aqueles candidatos que serão aceitos pela opinião pública. No caso da eleição presidencial de 1994, os dois principais candidatos na disputa passaram por este critério de exclusão, pois tanto Lula como FHC possuíam um passado e um conjunto de atitudes durante a vida pública que os credenciavam como candidatos moralmente aceitáveis (apesar de que a moralidade era apontada mais como uma qualidade de FHC do que de Lula).

3. O atributo “credibilidade/confiança” apesar de ocupar um espaço significativo entre as razões do voto (13% no total) não parece ter um grande poder explicativo, pois era distribuído de maneira igual entre os dois candidatos (15% dos eleitores de Lula e de FHC), o que demonstra que, apesar de ser um atributo fortemente valorizado, os dois candidatos também passaram por este filtro. Cabe ressaltar que se verificam algumas diferenças na valorização deste atributo quando analisado a partir da escolaridade do eleitorado.

4. O atributo “programa de governo” que juntamente com “experiência e capacidade administrativa” ocupou o terceiro lugar entre as razões do voto também não parece ter um grande poder explicativo do voto, pois assim como consta no parágrafo anterior, os dois candidatos apresentaram percentuais semelhantes de justificação do voto a partir do atributo “programa de governo”. O mesmo se pode se dizer do atributo “bom político”. Nesses dois atributos também se verificam diferenças quando analisados a partir do critério escolaridade.
5. Entre os eleitores de Lula tende a existir uma identificação com aqueles critérios relacionados à imagem do candidato como “defensor dos interesses dos pobres”. Isto se verifica no fato de que 15% de seus eleitores apontam como razão do voto, a “preocupação com problemas econômicos e sociais”.
6. Entre os eleitores de Fernando Henrique Cardoso o critério “credibilidade/confiança” (competência) parece ter ocupado um espaço privilegiado entre as razões do voto (9%). Este atributo, que também ocupou um espaço significativo entre as razões do voto no conjunto do eleitorado dos dois candidatos (7%), teve pouca influência na decisão do voto em Lula (3%). Estes percentuais indicam que o atributo “competência” pode ter sido junto com “Plano Real” o grande fator de diferenciação na escolha entre o candidato FHC ou Lula. O fato de o candidato da coligação PSDB/PFL/PTB ter conseguido preencher este espaço fez com que houvesse uma associação entre a imagem do candidato, os elementos simbólicos do Plano Real e o conjunto de atributos mais valorizados pela população brasileira. Desta forma, parece que os dados tendem a comprovar a hipótese de que

o voto em Fernando Henrique Cardoso foi, sim, em grande parte derivado da avaliação que a população fazia do Plano Real e da associação estabelecida entre o candidato e o Plano. Tal avaliação, porém, foi derivada - além do impacto do Plano nas condições materiais de vida e nas expectativas futuras da maioria da população - principalmente pela vinculação de FHC e do Plano Real e dos dois entre si, com os atributos mais valorizados pela cultura política brasileira: honestidade/moralidade, estabilidade/ confiança e, principalmente, competência técnica.

Assim, repetindo a argumentação desenvolvida no início do capítulo, espera-se ter conseguido apontar para o fato de que *o discurso realizado sobre o Plano Real e sobre Fernando Henrique Cardoso (na forma como apresentado nos capítulos 5, 6 e 7),*

encontrou condições favoráveis de recepção no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, que historicamente se mostrou permeável a idéias de inspiração tecnocrática e desmobilizadora. O peso destas idéias na cultura política brasileira pode ter sido uma variável interveniente na decisão do voto do eleitor brasileiro, nas eleições presidenciais de 1994.

Por fim, cabe ressaltar mais uma vez que a análise feita aqui se constitui apenas numa primeira tentativa de explicação do comportamento eleitoral a partir do referencial adotado neste trabalho. Reconhece-se que tal abordagem ainda é bastante limitada, principalmente pelo fato de não se possuir um modelo de análise mais refinado que permitisse avançar além dos dados agregados. Desta forma, entende-se que a análise esboçada até aqui serve muito mais como um ponto de partida para novos estudos do que uma nova explicação para o comportamento do eleitor brasileiro na eleição presidencial de 1994.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se nesta tese desenvolver uma análise “tridimensional” da política. Através do exame de um arquétipo ideológico da sociedade brasileira - o tecnocratismo – buscou-se visualizar sua materialização tanto no plano das instituições como na cultura política brasileira.

A discussão começou com uma revisão do debate sobre ideologia, onde se buscou destacar para a importância analítica do conceito, mesmo diante do “bombardeio” de críticas que propõem o seu abandono do léxico das ciências sociais. Fez-se a defesa de um *conceito sócio-político de ideologia*, cuja preocupação central é a tentativa de compreender o papel que as formas simbólicas desempenham na estruturação ou manutenção de determinadas formas de dominação. Tal perspectiva teórica permite analisar não somente a produção de ideologias, mas também de que maneira elas se materializam nas instituições e práticas sociais, formando uma “cultura”.

Com este instrumental teórico em mãos, partiu-se para o estudo do caso brasileiro. No capítulo dois, recorreu-se à história. Buscou-se compreender de que maneira as idéias tecnocráticas foram se constituindo no Brasil e qual o seu impacto na configuração das instituições políticas nacionais. Foi possível visualizar que as idéias tecnocráticas tiveram um papel decisivo na configuração das instituições políticas brasileiras a partir de uma dupla função: de um lado *legitimaram e racionalizaram* uma forma de organização política em que o Estado aparece como agente tutelar da sociedade, através da defesa da hipertrofia do Poder Executivo e da centralização de poderes nas mãos da tecnocracia, e de outro lado, *desvalorizaram e desqualificaram* as instituições, atores e procedimentos componentes de um regime democrático, como o parlamento, os partidos políticos, a classe política e a soberania popular.

Viu-se que tais idéias sofreram uma série de alterações ao longo da história, porém sempre com o objetivo de continuar mantendo sua eficácia como ideologia, de modo que se pode visualizar hoje o tecnocratismo como um dos componentes da “gramática política brasileira” (Nunes, 1997).

Com esta reconstrução histórica, partiu-se para o objeto de pesquisa propriamente dito. *Buscava-se entender se o Plano Real era realmente um experimento inovador tanto técnica quanto politicamente, como a maioria da literatura apontava, ou se fazia parte da tradição do tecnocratismo brasileiro.* Para analisar esta questão, foram privilegiados os discursos de defesa do Plano, realizados pelos seus *policy makers* e a própria legislação do Plano.

Através do exame detalhado desses discursos, pôde-se perceber que a *estrutura de argumentação* contida na defesa do Plano apresentava os *mesmos traços das formulações anteriores da tradição tecnocrática brasileira.* Tal estrutura era composta pelos seguintes elementos:

- Uma visão catastrófica da crise nacional. Um dos elementos da tradição tecnocrática brasileira é o *catastrofismo*, o qual pode assumir diferentes conteúdos, dependendo do contexto. Enquanto nos anos 30 a catástrofe nacional era derivada da “crise da nacionalidade”, nos anos 50 e 60 ela assumia materialidade no binômio “inflação com estagnação”. Já no contexto do Plano Real, a crise era, sobretudo, de “inflação”. Falou-se em *catastrofismo*, pois estes elementos caracterizadores da crise eram apresentados como sendo focos potenciais de futuras catástrofes, que poderiam ser a desintegração nacional, a “república sindicalista”, ou mesmo a “ruptura institucional”.
- Juntamente com o *catastrofismo*, outro ponto em comum na tradição tecnocrática brasileira é uma coincidência de diagnósticos sobre as *razões da crise “catastrófica”*. Esta é apresentada como tendo suas causas num *mix* de “irracionalidades” e inadequações institucionais.
- Um terceiro elemento unificador desta tradição é a proposição de um conjunto de reformas institucionais visando à superação da crise diagnosticada. Todas as reformas propostas apontavam para uma determinada forma de organização institucional caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo do Estado, e no interior deste, a centralização de poderes nas mãos da tecnocracia.

A análise desta estrutura de argumentação levou à conclusão de que o Plano Real, apesar de poder ser considerado uma política inovadora de combate à inflação - tanto pelos instrumentos de política utilizados como pela dinâmica processual adotada - *longe de ter rompido com a tradição tecnocrática brasileira, representa a sua continuidade no contexto da globalização e da hegemonia do neoliberalismo.*

Pode-se mesmo afirmar que o apelo a esta estrutura de argumentação foi o elo de ligação e um dos fatores que permitiu que as idéias neoliberais pudessem ser traduzidas/decodificadas para a sociedade brasileira. A forte presença desta tradição no Brasil fez com que o neoliberalismo fosse apresentado não como um determinado projeto político e econômico, e sim como uma necessidade objetiva, uma inevitabilidade que todos deveriam se adequar.

A análise da tradição tecnocrática brasileira, tendo como objeto de análise o Plano Real, foi o tema da primeira parte do trabalho. Na segunda parte, *buscou-se analisar como essa mesma estrutura de argumentação foi usada noutro contexto - o eleitoral - e de que maneira a sociedade brasileira se identifica ou não com ela.* Para isso, analisou-se o discurso do candidato que era identificado ao Plano Real e o comportamento do eleitor brasileiro na eleição presidencial de 1994.

Na análise do HPGE, verificou-se que os elementos desta tradição tecnocrática brasileira estavam fortemente presentes no discurso do candidato FHC: em primeiro lugar, na defesa da unidade. O candidato apresentava uma “visão orgânica de nação”. Neste tipo de pensamento, quem deveria interpretar o sentimento do povo e delinear o projeto nacional era o líder, o único capaz de “unir o Brasil”; em segundo lugar, o elogio da competência técnica de FHC e a defesa desses critérios como condição para uma boa gestão governamental demonstraram uma visão marcada pelo “objetivismo tecnocrático”.

Após analisar-se o discurso de FHC, partiu-se para o último elemento desta pesquisa “tridimensional”. Tinha-se de verificar se a tradição tecnocrática brasileira encontrava alguma materialidade na cultura política do País, ou seja, se esta ideologia havia se materializado não somente nas instituições, mas também no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira. Considerou-se que a eleição presidencial de 1994 seria um momento adequado para analisar-se esta questão. Apesar dos limites dos dados e das técnicas de análise utilizadas, foi possível perceber que a ideologia *tecnocrática* ocupa um espaço significativo na cultura política brasileira, de modo que se constituiu num dos principais elementos intervenientes da decisão do voto para presidente em 1994.

Fazendo um balanço geral do trabalho, o que esta tese indica é que o tecnocratismo se constitui num arquétipo político ideológico no Brasil, que vem sendo usado constantemente para legitimar e racionalizar (a) as políticas estatais, (b) as reformas do Estado e (c) um modelo de homem público ideal. Percebeu-se também que tal arquétipo se encontra materializado no sistema de crenças políticas da sociedade brasileira, o que possibilita que essas idéias obtenham legitimidade ao longo da história.

Cabe perguntar sobre quais as conseqüências da presença deste arquétipo para a democracia no Brasil. Além da *valorização* de instituições e atores não controlados pelas regras democráticas e da *desqualificação* das instituições e atores componentes de um regime democrático, entende-se que o principal efeito deste arquétipo para a democracia é *a limitação e o fechamento* do debate público sobre as questões públicas.

Retomando-se as formulações de Hirschman (1995), entende-se o tecnocratismo como um tipo de “retórica da intransigência”, a qual, como brilhantemente exposta pelo professor de Princeton, ensina, sobretudo, a “*como ‘não’ discutir em uma democracia*” (1995: 138). A retórica tecnocrática retira, do debate público, questões públicas que, por sua natureza, deveriam passar pela opinião, senão de todos os envolvidos como querem os deliberacionistas, ao menos pelos seus representantes, como advogam os defensores da democracia representativa. Mesmo não sendo “muito exigente” em termos de democracia, percebe-se que o tecnocratismo é alheio a esta tradição.

Entende-se, como Hirschman (1995), que a solução contra a intransigência é levar o discurso público “para além das posturas extremas e intransigentes (...), com a esperança de que, no processo, os debates possam ficar ‘mais amistosos para com a democracia’” (1995: 139). O autor de *A retórica da intransigência* afirma que a reflexão sobre democracia produziu dois valiosos *insights*, um deles histórico, sobre as origens das democracias pluralistas e, outro teórico, sobre as condições em longo prazo para a estabilidade e a legitimidade de tais regimes (*idem*).

Os *ensinamentos históricos* indicam que as modernas democracias não surgiram a partir de um consenso sobre “valores básicos”, mas antes porque vários grupos que estiveram em luta por muito tempo “foram forçados a reconhecer sua incapacidade mútua para alcançar a dominação”, surgindo daí a necessidade da tolerância à diferença como princípio básico de ordenação dos regimes democráticos.

Já os *ensinamentos teóricos* indicaram que a estabilidade e a longa duração dos regimes democráticos “estão diretamente associadas ao processo de legitimação derivado da deliberação plena e aberta de seus principais grupos, corpos e representantes” (idem). Em um de seus textos mais recentes, Hirschman proclama que:

Contribuições recentes à teoria da democracia ressaltaram o papel da deliberação no processo democrático: para uma democracia funcionar bem e perdurar, é essencial, afirmou-se, que as opiniões *não sejam* formadas plenamente antes do processo de deliberação. Os participantes do processo – o público em geral e seus representantes – devem manter um grau de abertura ou de caráter experimental em suas opiniões e estar dispostos a modificá-las em consequência de argumentos que serão apresentados pelas partes oponentes e, mais simplesmente, à luz de novas informações que podem surgir no decorrer dos debates públicos. *Sem um processo político que manifeste pelo menos alguma aspiração a esse quadro reconhecidamente um tanto idílico, a democracia perde sua legitimidade e fica, assim, ameaçada* (Hirschman, 1996: 94, grifo nosso).

Percebe-se, então, que a superação da tradição tecnocrática brasileira envolverá um processo de desobstrução do debate, de modo que as instituições democráticas venham a assumir o papel de núcleos centrais do processo de deliberação pública. Desta forma, na medida em que os indivíduos se tornem mais “amistosos para com a democracia” ela poderá obter sua legitimidade a partir de suas próprias regras de funcionamento. Nada indica, porém, que este será o caminho trilhado. O caso estudado neste trabalho indica justamente que as forças da *intransigência* têm sido hegemônicas ao longo da história do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES PRIMÁRIAS

JORNAL GAZETA MERCANTIL – maio de 1993 a outubro de 1994.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO – maio de 1993 a outubro de 1994.

REVISTA VEJA - maio de 1993 a outubro de 1994.

REVISTA ISTO É - maio de 1993 a outubro de 1994.

ARIDA, Pérsio. Estabilização e crescimento. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 30 de setembro de 1994.

BACHA, Edmar. O caminho do real. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 14/03/1994, Editoria Painel, pág. 4, grifos meus.

CAMPOS, Roberto. A moeda hermafrodita. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 01/03/1994, Editoria Painel, pág 2.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**. Proposta de governo. Brasília: s. ed., 1994.

_____. O presidente segundo o sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeo de Toledo. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

_____. Com Bebeto, Romário e Raí, vamos levar o título. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 03/Jul/94, Editoria: Esporte, Pág. 5-16.

_____. Reforma e imaginação. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 10/Jul/94, Editoria: Mais, Pág.: 6-3.

_____. Pronunciamento de Rádio e TV proferido em 07/02/1994. **Publicado em Gazeta Mercantil**, 08/02/1994.

_____. **Discurso publicado na íntegra pelo Jornal Gazeta Mercantil**, de 20 a 22/11/1993.

_____. Pronunciamento do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 01/Mar/94, Editoria: Caderno Especial, Pág. Especial A-2.

- CASTELLO BRANCO, Roberto. O real e seus problemas. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 25/05/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2.
- _____. O real e seus problemas. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 25/05/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2.
- _____. A nova moeda e a estabilização da economia. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 15/02/1994, Editoria Dinheiro, pág.2, grifos meus.
- FRANCO, Gustavo. A independência, o muro e os 'imexíveis'. In: **Jornal o Estado de São Paulo**, 10/12/2000.
- _____. Autonomia para servir? In: **Jornal o Estado de São Paulo**, 18/02/2001.
- _____. **O desafio brasileiro**. Ensaio sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo :Ed. 34, 1999.
- _____. "Democracia sofismática" Comentário sobre o artigo Bank on Democracy de Sheri Berman & Kathleen R. McNamara em Foreign Affairs 78 (2) March/April 1999. In: **Revista Insight Inteligência** Ano II n. 9, Edição Especial, Novembro de 1999 a Abril de 2000.
- _____. Os parnasianos alternativos. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 24/09/1996, Editoria: Mais, Pág. 5-3.
- _____. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- _____. Quanto vale a independência do BC?. In: **Jornal o Estado de São Paulo**, 07/12/2001
- _____. As viúvas da inflação. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 24/09/1995, Editoria: Opinião, Pág.:1-3.
- _____. O enigma da inflação em URV. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 16/05/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2, Seção Opinião Econômica.
- _____. Preços relativos e o nível geral de preços. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 27/11/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2, Seção Opinião Econômica.
- _____. Seis anos de trabalho: um balanço. Discurso de despedida da Presidência do Banco Central, proferido em 08 de março de 1999. In: Franco, Gustavo. **O desafio brasileiro**. Ensaio sobre Desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Ed. 34, 1999., grifos no original.
- FRANCO, Itamar. Democracia plena. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 01/10/1994, Editoria Caderno Especial Eleições, pág. 4.
- KANDIR, Antônio Estabilização passo a passo. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 01/03/1994, Editoria Painel, pág. 3.
- _____. Criar a confiança na nova moeda. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 17/02/1994, Editoria Painel, pág. 3.
- LANGONI, Carlos G. O Plano FHC sem FHC. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 03/04/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2

- LARA RESENDE, André. Discurso proferido em reunião do Banco Mundial. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 20 a 22/11/ 1994b.
- _____. A inflação de dezembro de 1995. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 11 de novembro de 1994c.
- _____. A peça-chave do programa de governo. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 14 de outubro, 1994a.
- _____. Ajuste fiscal, câmbio e confiança. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 09 de Dezembro de 1994d.
- _____. Devagar para ir longe. In: **Jornal Gazeta Mercantil**, 28 de outubro de 1994b.
- LUNDBERG, Eduardo. Regra monetária ou independência do BC In: **Jornal Folha de São Paulo**, 28/05/1994, Editoria Dinheiro, pág. 2, grifos meus.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 205**, de 30/06/1994.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 395**, de 07/12/1993.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 47**, de 27/02/1994.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa de Ação Imediata. Brasília, 12 de junho de 1993. In: **Gazeta Mercantil**, 12 a 14/06/1993, pág. 8.
- RICUPERO, Rubens. Estabilidade, programa para a transição. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 22 de fevereiro de 1994, Editoria Paineis, Seção Tendências/Debates, pág. 3.

FONTES SECUNDÁRIAS

- ABERCOMBRIE, N. et alli. Determinismo e indeterminismo na teoria da ideologia. In: Zizek, S. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Ed. USP, 1995.

- ACCO, M. A de C. **Elites da burocracia econômica e as reformas institucionais do sistema financeiro do governo Castello Branco (1964-1967)**. Campinas, UNICAMP, Dissertação de mestrado em Ciência Política, 1996.
- ADORNO, T. & HORKHEIMER, M. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- ALMEIDA, J. A conquista do lugar da fala e da fala fora do lugar nos discursos de FHC e Lula sobre o Real. In: Rubim, A. A C. *et alli*. **Práticas discursivas na cultura contemporânea**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.
- _____. **Marketing político-eleitoral e contra-hegemonia: uma conceituação a partir do estudo das campanhas presidenciais de 1994 e 1998**. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, 2001.
- _____. **Como vota o brasileiro: perfil ideológico do eleitor e evolução nas pesquisas de opinião de 1994**. São Paulo: Xamã, 1998.
- ALMOND, G. & VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ALONSO, A. De positivismo e de positivistas: interpretações do positivismo brasileiro. In: **BIB**, Rio de Janeiro, n. 42, 2º semestre de 1996, pp. 109-134.
- ALTHUSSER, L. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. In: Zizek, S. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- AMARAL, A. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. Brasília: Ed. UNB, 1981.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1995 - a.
- ANDRADE, A G. Itamar: este ilustre desconhecido. In: **Conjuntura Política**, UFMG, 2001.
- ANTUNES, R. **A rebeldia do trabalho** (o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/1980). 2ª ed. Campinas: Ed. UNICAMP, 1992.
- _____. **O novo sindicalismo**. São Paulo: Scritta, 1991.
- ARAÚJO, C. República e democracia. In: **Lua Nova**, n. 51, 2000.
- ARATO, A *Accountability* e democracia. In: **Lua Nova**, n. 52 e 53, 2001.
- ARON, R. **O ópio dos intelectuais**. Brasília: Ed. UNB, 1980.
- ARTURI, C. Brasil: uma tentativa de democratização outorgada. **Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. GT: Instituições Política, São Paulo, PUC, 2000.

- AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva. Rio de Janeiro: ED. UFMG, 1996.
- BABB, S. Neoliberalism and the rise of the new money doctors: the globalization of economic expertise in Mexico. **Paper apresentado na reunião da Latin American Studies Association**, setembro, 1998.
- BADIE, B. **Culture et politique**. Paris: Economica, 1993
- BAQUERO, M. & CASTRO, H. C. de O. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: Baquero, M. (org.) **Condicionantes da Consolidação Democrática: Ética, Mídia e Cultura Política**. Porto Alegre: Ed. Universidade /UFRGS, 1996.
- BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento eleitoral: uma análise da situação brasileira. **Trabalho apresentado no Seminário: Democracia: teoria e prática. Universidade Federal do Paraná**. Curitiba, 20-22 de setembro de 2001.
- _____. A Desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: Baquero, M.; Castro, H. C. de O. & Gonzáles, R. S. (Org.) **A Construção da Democracia na América Latina: Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.
- _____. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: Baquero, M. (org) **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas Perspectivas de Análise**. POA/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- _____. Paradigma de Converse: sistemas de crenças e o processo eleitoral em 1982 em POA-RS. In: **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Vol.13, 1985.
- _____. Partidos e Cultura Política na América Latina: Uma Combinação de Instabilidade Política? In: Baquero, M. (org.) **Desafios da democratização na América Latina: Debates sobre Cultura Política**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS Centro Universitário La Salle, 1999.
- _____. **Vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.
- BARROS DE CASTRO, A & PIREZ DE SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

- BARRET, M. Ideologia, política e hegemonia: de Gramsci a Laclau & Mouffe. In: Zizek, S. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BARRY, B. **Los sociólogos, los economistas y la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1970.
- BASTOS, E et alli. **O pensamento de Oliveira Vianna**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1993.
- BELL, D. **O fim da ideologia**. Brasília: Ed. UNB, 1980.
- BIDERMAN, C. et alli. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BIELSCHOVSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 1996.
- BIER, A et alli. **O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- _____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.
- BORBA, J. A democracia reconstruindo a modernidade: algumas considerações sobre o pensamento de Jürgen Habermas e Alain Touraine. In: **Cadernos de Ciência Política**. UFRGS, n. 14, 2000.
- BORGES, P. E. A. Candidato ou partido? Avanços do voto pragmático no Brasil. **Paper Apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política**, Porto Alegre, UFRGS, 2001.
- BORON, A. América Latina: pensamiento único y resignación política. Los limites de una falsa coartada. In: **Nueva Sociedad**. N. 163. Septiembre-October, 1999.
- _____. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BOSI, A **Dialética da colonização**. São Paulo: Cia das Letras, 1992.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, s.d.
- BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Ed. Unicamp, s.d.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.
- _____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1996b.

- _____. A economia e a política do plano real. In: **Revista de Economia Política**, vol. 11, n. 4 (56), out./dez/, 1994.
- _____. A inflação decifrada. In: **Revista de Economia Política**, vol. 16, n.4 (64), out./dez./1996a.
- _____. (Org.) **Populismo econômico**. São Paulo: Ed. Nobel, 1991.
- BRÜSEK, F. A crítica da técnica moderna. **Paper apresentado no XXI Encontro Anual da Anpocs**. Caxambú, M G, 1997.
- CALDÉS, J. G. . **Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- CAMPINO, A C. C. Fundos sociais de emergência na América Latina. In: **Informações FINE**, n. 167, 1994.
- CAMPOS, F. **O Estado nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.
- CARDOSO, F. H. Da caracterização dos regimes burocrático-autoritários na América Latina. In: Collier, D. **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CARDOSO, M. L. **A ideologia do desenvolvimentismo**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: Abreu, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARNEIRO, D. D.& MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: Abreu, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARREIRÃO, Y. de S. **A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho**. São Paulo, USP, Tese de doutorado em Ciência Política, 2000.
- _____. Identificação ideológica e voto para presidente. **Paper apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política**. Porto Alegre, UFRGS, 2001.
- CASTRO, H. C. de O. **Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile: um estudo comparativo de cultura política**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tese de doutorado, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, 2000.
- CASTRO, M. M. O comportamento eleitoral no Brasil: diagnóstico e interpretações. In: **Revista Teoria & Sociedade**. UFMG, n. 1, 1997, pp. 126-168.
- _____. Sujeito e Estruturas do Comportamento Eleitoral. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n° 20, 1992.

- _____. **Determinantes do Comportamento Eleitoral: A Centralidade da Sofisticação Política.** Rio de Janeiro, IUPERJ. Tese de Doutorado em Ciência Política, 1994.
- CENTENO, M. **A Democracy withim reason: techocratic revolution in Mexico.** College Station: Pensylvania State University Press, 1994.
- CHÂTELET, F. **História das idéias políticas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** 6a. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- CHILCOTE, R. **Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado.** Petrópolis: Vozes, 1998.
- CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós 64.** São Paulo: Eds. Hucítec, Anpocs e UFPR, 1997.
- CONVERSE, P. E. The nature of belief systems im mass publics. In: APTER, D. E. (org.) **Ideology and discontent.** New York: The Frie Press, 1964.
- CORSI, L. F. O plano real: um balanço crítico (1994-1998). In: **Cadernos, F.F.C**, v. 8, n. 2., 1999.
- COSTA, M. E. V. Liberalismo brasileiro ...Depoimento de Emilia Viotte da Costa. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 24 de fevereiro de 1985.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 38, 1994.
- COUTO, C. C. & ABRÚCIO, L. F. Arenas política e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. **Paper Apresentado na XXIII Reunião Anual da ANPOCS**, GT Instituições Políticas, Caxambu, MG, out. 1999.
- COUTO, C. C. Agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, n. 39, 1997.
- _____. Governo constitucional ou governo constituinte? A recente agenda política brasileira. **Paper apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).** São Paulo, PUC, 2000.
- _____. Os mecanismos do ajuste: instituições e agenda na política econômica. **Paper apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).** GT Estado e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, dezembro de 1998.
- COVRE, M. L. M. **A fala dos homens.** Estudo de uma matriz cultural de um Estado de mal estar. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CRUZ, S. V. Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil. In: O'Donnell, G. & Reis, F. W. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, 1988.

- CUPANI, A. A crítica de Jürgen Habermas ao cientificismo. **Comunicação Apresentada ao VII Congresso Nacional de Filosofia da República Argentina**, na Universidade Nacional de Rio Cuarto, de 22 a 26 de novembro de 1993.
- D'ARAÚJO, M. C. **O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos políticos e crise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- DAHL R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- _____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. A ocultação ideológica: da "ideologia primária" à "ideologia secundária". In: Dascal, M. **Conhecimento, linguagem, ideologia**. São Paulo: Perspectiva & Edusp, 1989.
- DIMENSTEIN, G.; SOUZA, J. **Uma história real**. São Paulo: Ed. Folha de São Paulo, 1994.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. In: Revista **Dados**, n. 15, 1977.
- DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997.
- _____. O pensamento autoritário dos anos 30. In: **Ciência Hoje**, vol. 5, 29 de março de 1987.
- DOIMO, A M. **A vez e a voz do popular**. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Reumé-Dumará, Anpocs, 1995.
- DOMINGUES, J. M. **Teorias sociológicas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DOMÍNGUEZ, J. I. (ed.) **Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s**. University Park. The Pennsylvania University Press, 1997.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. **La macroeconomía del populismo**. www.logicnet.com.mx/~jesuspc/_populis.html, s.d.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EAGLETON, T. **Ideologia**. São Paulo: Ed. Unesp e Boitempo Editorial, 1997.
- EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- EKERMAN, R. A comunidade de economistas do Brasil: dos anos 50 aos dias de hoje. In: **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 43, n.2, pp. 113-138, abr./jun., 1989.

- FAORO, R. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.
- _____. **Os donos do poder.** Formação do patronato político brasileiro. 6^a ed. São Paulo: Globo, 1991, 2v.
- FERREIRA, A. L. **O poder tecnocrático no Estado pós 64 e a política de abertura nos anos de Figueiredo.** Porto Alegre, UFRGS. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 1986.
- FICO, C. **Reinventando o otimismo.** Ditadura, propagando e imaginário social no Brasil. São Paulo: Ed. FGV, 1997.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1996.
- _____. O Congresso e as medidas provisórias. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, mar., 1997.
- _____. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 38, março de 1994.
- FIGUEIREDO, M. Teorias Axiomáticas e Empíria. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº20, 1992.
- _____. **A decisão do voto:** (democracia e racionalidade). São Paulo: Ed. Sumaré/ANPOCS, 1991.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real.** São Paulo: Boitempo, 2000.
- FIORI, J. L. & TAVARES, M. C. **Desajuste global e modernização conservadora.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido.** Ensaio sobre a festejada crise do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Insight, 1995b.
- _____. **O vôo da coruja:** uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 1995a.
- _____. **Os moedeiros falsos.** São Paulo: Brasiliense, 1997.
- FONSECA, P. **Vargas: capitalismo em construção.** São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FREITAG, B. **A teoria crítica: ontem e hoje.** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.
- FUKUYAMA, F. **O fim da ideologia e o último homem.** São Paulo: Rocco, 1992.
- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: Ed. da UNESP, 1996.

- GOUVÊA, G P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GUZMÁN, S. J. M. **A independência do Banco Central: teoria e evidência**. Porto Alegre, UFRGS, Dissertação de mestrado em Economia, 1997.
- HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- _____. Conhecimento e interesse. In: Habermas, J. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: edições 70, 1968b.
- _____. Técnica e ciência como ideologia. In: Habermas, J. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: edições 70, 1968a.
- _____. **Teoría de la acción comunicativa**. Barcelona: Península, 1985.
- _____. Uma conversa sobre questões da teoria política. Entrevista de Jürgen Habermas e Mikael Carlehedem e René Gabriels. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47, mar. 1997.
- HELD, D. & MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1995.
- HIRSCHMAN, A (Org.). **Monetarismo versus Estruturalismo**. Rio de Janeiro: livador, 1967.
- _____. Entrevista e Albert O Hirschman sobre su vida y obra. In: **Desarrollo Económico**, vol. 35, n. 140, enero-marzo, 1996.
- _____. **A retórica da intransigência**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- _____. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. **Globalização em questão**. A economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- HIRST, P. Globalização: mito ou realidade? In: Fiori, J. L. Et alli. **Globalização: fato e mito**. Rio de Janeiro: Ed. Da UERJ, 1998.
- HONNET. A Teoria crítica. In: Giddens, A & Turner, J. **Teoria social hoje**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.
- HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1991.
- JORGE, Vladimir Lombardo. **A eleição presidencial de 1994 e os meios de comunicação de massa: uma análise da propaganda eleitoral gratuita de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva na televisão**. Rio de Janeiro, IUPERJ, Dissertação, Mestrado em Ciência Política, 1995.

- NUENDORF, K. A. **The content analysis guidebook**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.
- KINZO, M. D. A eleição presidencial de 1994 no Brasil: Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real. In: Pinto, C. & Guerrero, H. **América Latina: o desafio da democracia nos anos 90**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.
- _____. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. In: **Parcerias Estratégicas**, vol. 1, n. 3, junho, 1997, pp. 19-53.
- KINZO, M. D. & SILVA, S. R. da. Politics in Brasil: Cardoso's government and the 1998 re-election. In: **Government and opposition**. V. 34, n. 2, spring, 1999.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**. Londres, Verso, 1985.
- LAFER, C. **O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961)**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAGO, L. A C. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre": 1967-1973. In: Abreu, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- LAGOS, M. A máscara sorridente da América Latina. In: **Revista Opinião Pública**, vol. VI, n. 1, Campinas, CESOP/UNICAMP, 2000, pp. 1-16.
- LAMOUNIER, B. Formação de um pensamento político autoritário na primeira república. Uma interpretação. In: Fausto, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira**. O Brasil Republicano. Vol. 9. 3ª ed. Rio de Janeiro: Difel, 1985.
- LAMOUNIER, B. & CARDOSO, F. H. (org.) **Os partidos e as eleições no Brasil**. São Paulo: Cebrap/Paz e Terra, 1978.
- LAMOUNIER, B. & SOUZA, A. Democracia e Reforma Institucional no Brasil: Uma Cultura Política em Mudança. In: **Dados**, Vol.34, nº3, 1991.
- LARA RESENDE, A. Moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação. In: **Revista de Economia Política**, vol. 5, n. 2, abr./jun., 1985.
- _____. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: Abreu, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990
- LÊNIN, V. I. **Que fazer?** São Paulo: Hucitec, 1979.
- LEVI, L. Regime político. In: Bobbio, N. Et alli. **Dicionário de política**. 4ª ed. Brasília, UNB, 1992.
- LIMA, V. A. televisão e poder: a hipótese do "cenário de representação da política". **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, vol I, nº 1, 1994.
- _____. CR-P: novos aspectos teóricos e implicações para a análise política. **Comunicação&Política**, Rio de Janeiro, v. I, nº 3, 1995.

- LIPSET, S. M. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LISBOA, A. M. **A crise civilizatória no Brasil: o Plano Cruzado e a tutela dos economistas**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação de Mestrado em Sociologia Política, 1989.
- LOUREIRO, M. R. & ABRÚCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 41, out., 1999.
- LOUREIRO, M. R. Governando a economia: a gestão do Plano Real. **Paper Apresentado no GT Políticas Públicas do XX Encontro anual da Anpocs**. Caxambú, 1996.
- _____. **Os economistas no governo**. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LÖWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. São Paulo: Cortez, 1994.
- _____. **Ideologias e ciência social**. Elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1993.
- LUCAS, R. J. L. A construção do discurso do personagem Fernando Henrique Cardoso nos jornais FSP e ESP. **Paper Apresentado no GT Estudos do Discurso do 6º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Unisinos, 1997.
- LÚCKACS, G. **História e consciência de classe**. Porto: Escorpião, 1974.
- MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da análise do discurso**. Belo Horizonte: Ed. UNB, 1998.
- MANHEIM, K. **Ideologia e utopia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N.29, ano 10, 1995.
- MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- MARKOFF, J. & MONTECINOS, V. El irresistible ascenso de los economistas. In: **Desarrollo Económico**. Vol. 34, n. 133, abr./jun., 1994
- MARTINS, C. E. **A tecnocracia na história**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.
- _____. **Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- MARTINS, L. A "liberalização" do regime autoritário no Brasil. In: O'Donnell, G. et alli. **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice, 1988.

- _____. A autonomia política do governo Collor. In: Faro, C. **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.
- _____. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **Pouvoir et développement Économique – Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil**. Paris: Antrophos, 1976.
- MARX, K. & ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- _____. **Crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- _____. O dezoito brumário de Luis Bonaparte. In: Marx, K. & Engels, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, s.d.
- McCLOSKEY, D.N. a retórica da economia. In: Rego, J. M. (Org.) **Retórica na economia**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- MELLO, M. A Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Ed. Sumaré: Anpocs; Brasília, DF: Capes, 1999.
- _____. O jogo das regras: a política de reforma constitucional, 1993-1996. **Paper apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 1996 (Publicando em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32, fevereiro de 1997).
- MENDES, A. M. T. & VENTURI, G. A eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco. In: **Revista Opinião Pública**. Campinas, CESOP, Ano II, Dez. 1994, pp. 39-48.
- MENEGUELLO, R. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994. In: Dagnino, E. (Org.) **Anos 90, política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. Electoral behavior in Brazil: the 1994 presidential election. In: **International Social Science Journal**, 146, Dec 1995.
- _____. **Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MIGUEL, L. F. **Mito e discurso político: uma análise a partir da campanha eleitoral de 1994**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- _____. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. In: **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2001.

- MINCATO, R. **Estado e tecnocracia**: as controvérsias tecnocráticas na formulação do Plano Cruzado e de suas políticas corretivas. Porto Alegre, UFRGS, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, 1992.
- MÓISES, José Álvaro. **Os Brasileiros e a democracia**. São Paulo: Ática, 1995.
- MONTEIRO, J. V. **Economia & Política**: instituições de estabilização econômica no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1998.
- MORAES, R. C. C. **Planejamento: democracia ou ditadura?** Intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra. São Paulo, USP. Tese de doutorado em Filosofia, 1987.
- MOURA, A. **Rumo à entropia**: política econômica, de Geisel à Collor, 1990.
- NAVARRO, M. F. Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular ao ajuste economico. In: **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 139, out./dez/, 1995.
- NETTO, D. Prefácio. In: Monteiro, J. V. **Economia & política**. 2ª ed. São Paulo: Ed. FGV, 1998.
- NOBRE, M. & FREIRE, V. T. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 51, julho de 1998.
- NOVARO, Marcos. Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. In: **Sociedad**. n. 6, abr. 1995a.
- _____. O debate contemporâneo sobre a representação política. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 31, out. 1995b.
- NOVELLI, J. M. N. **Burocracia, state managers e economia**: um estudo sobre o Banco Central do Brasil (1965-1998). Campinas, UNICAMP. Dissertação de mestrado em Ciência Política, 1999.
- _____. **Aspectos políticos das reformas econômicas e do Plano Real (1993-1999)**. Projeto de Pesquisa, Doutorado em Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas, abril, 2002.
- NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.
- O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova**, n. 44, 1998.
- _____. Democracia delegativa? In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 31, out., 1991.
- _____. Do Economists Know Best? In: **Journal of Democracy**, 6 (1), 1995, pp. 23-28.
- OFFE, C. O dilema político da tecnocracia. In: **Tecnocracia e ideologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.
- _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

_____. **Problemas de política objetiva**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record Cultural, 1975.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: RJ, Vozes, 1998.

_____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 48, julho de 1997.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e governo. **Dados**, vol. 43, n. 3, Rio de Janeiro, 2000a.

_____. Estratégias risgadas. Racionalidad política y gestion económica de gobiernos representativos em Argentina y Brasil. **Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs**, Petrópolis, outubro de 2000.

PALERMO, V.; SARAIVA, Miriam G. Racionalidad política: plan real y crise financiera in Brasil. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 3, abril, 1999.

PALMEIRA, Moacir. Voto: Racionalidade ou significado. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº20, 1992.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, L. M. Modernidade e discurso econômico: ainda sobre McCloskey. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 19, n. 4 (76), out./ dez., 1999.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil**. São Paulo: Ática, 1990.

PENA, M. V. J. Hirschman e a retórica da reação. In: **Revista de Economia Política**, vol. 13, n. 1 (49), jan./mar., 1993.

PÉREZ, R. **O pensamento político de Roberto Campos: da razão de Estado à razão de mercado (1950-1995)**. Rio de Janeiro, IUPERJ, Tese de doutorado em Ciência Política, 1998.

PINTO, C. Uma ordem no caos: o discurso político na eleição presidencial de 1994. In: Pinto, C. & Guerrero, H. **América Latina: o desafio da democracia nos anos 90**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

_____. Tendências do Discurso Brasileiro Atual: Os limites dos discursos das soluções milagrosas. In: Baquero, Marcelo. **Cultura Política e democracia: Os desafios das sociedades contemporâneas**, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1994.

_____. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**. O discurso do Plano Cruzado. São Paulo: Hucitec, 1989.

- PIO, C. **A construção política da economia de mercado no Brasil: Estabilização e abertura econômica comercial (1985-1995)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado em Ciência Política, 2001a.
- _____. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 46, São Paulo, junho de 2001b.
- _____. The second brazilian miracle: stabilization through heterodoxy. **Paper apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Rio de Janeiro, 17 a 20 de dezembro de 1998.
- PORTO, Mauro e GUAZINA, Liziane. A política na TV: o Horário Eleitoral da eleição presidencial de 1994. **Anais do IV Encontro Anual da Compós (Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Comunicação)**. Brasília, agosto de 1995.
- POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2ª ed., 1995.
- QUARTIM DE MORAES, J. Ideólogos autoritários e teorias sobre o autoritarismo: uma síntese crítica. In: **Revista Filosofia Política**, n.3, 1986.
- RADMANN, E. R. **O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado em Ciência Política, 2001.
- REGO, J. M. et alli. **Conversas com economistas brasileiros (vol.II)**. São Paulo: ed. 34, 1998.
- REIS, F. W. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2000.
- _____. **Política e racionalidade**. Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.
- _____. (Org.) **Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: Símbolo, 1978.
- RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. In: **BIB**, Rio de Janeiro, n. 45, 1. semestre de 1998, pp. 71-92.
- RIBEIRO, R. J. **A sociedade contra o social**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- RODRIGUES, A T. Neoliberalismo: gênese e retórica. Campinas, maio/junho de 1995. Publicado no site www.politica.pro.br.
- RUA, M. G. A independência do Banco Central: administração ou política? In: Diniz, E. & Azevedo, S. **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Enap, 1997.
- RUBIM, Albino. De Fernando a Fernando (II): Caleidoscópio Mediático-Eleitoral 1994. In: **Textos**, Salvador, nº 33, 1995.
- SADEK, M. T. **Machiavel, machiavéis: a tragédia octaviana**. São Paulo: Símbolo, 1978.
- SAES, D. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- SALLUM JÚNIOR, B. **Labirintos: dos generais à nova república**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: Sola, L. (Org.) **O Estado da transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.
- SANTOS, W. G. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- _____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- _____. Paradoxos do Voto. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº20, 1992.
- SARDEMBERG, C. **Nos bastidores do cruzado**. Aventura e agonia. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- SARTORI, G. **Engenharia constitucional**. Como mudam as constituições. Brasília: UNB, 1996.
- SCHWARTZMAN, S. **As bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. (Org.) **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo, democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SILVA, R. A ideologia do Estado autoritário contra a democracia. **Paper apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. São Paulo: PUC, nov. 2000.
- _____. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. Campinas, UNICAMP, Tese de Doutorado em Ciências Sociais, 1998.
- _____. **democracia delegativa ou vicissitudes da transição**. Florianópolis, UFSC, 1995. (mimeo).
- _____. Habermas e a fundamentação da ciência social crítica. Da teoria do conhecimento ao conceito de ação comunicativa. In: **Revista Temáticas**, Campinas, 2 (3): pp. 61-82, jan./jun., 1994.
- _____. Planejamento econômico e crise política. In: **Revista de Sociologia e Política**. N. 14, junho de 2000b.
- _____. Estado autoritário e tecnocracia. In: **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, Ed. da UFSC, n. 29, abr. 2001. pp. 93-114.
- SILVEIRA, F. E. **A Decisão do Voto no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.
- SINGER, A. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: A identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- SINGER, P. Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder. In: Sola, L. (Org.) **O Estado da transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.

- SOARES, G. A. D. Programas de estabilização e presidencialismo imperial. Argentina e Brasil, com uma referência ao Peru. In: **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 20, 1997. pp. 345-362.
- _____. **Sociedade e política no Brasil** (Desenvolvimento, Classe e Política Durante a Segunda República). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- SOLA, L., KUGELMAS, E, WHITEHEAD, L (org.). **Banco Central: autoridade monetária e democratização – um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- SOLA, L. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: Sola, L. (Org.) **O Estado da transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. **Estado, mercado e democracia - Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 38, mar., 1994.
- _____. **Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade, populismo**. São Paulo: Ed. USP/FAPESP, 1998.
- SOLNIK, A. **Porque não deu certo**. São Paulo: Ed. LPM, 1987.
- SOUZA, J. **A modernização seletiva**. Uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UNB, 2000.
- _____. Executivo e burocracia. In: **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SOUZA, M. C. C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- STEPAN, A. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: Stepan, A (Org.) **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SUNKEL, O & ZULETA, G. Neoestruturalismo versus neoliberalismo em los años noventa. In: **Revista de la Cepal**, n. 42, dez., 1990.
- TEIVANEN, T. **Un dólar, un voto**. Economicismo transnacional en el Perú. Lima: Desco, 2001.
- THERBORN, G. As novas questões da subjetividade. In: ZIZEK, S. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- THÉRET, B. O neoliberalismo como retórica e modo de ação política: de uma clivagem esquerda/direita a uma fratura entre o financeiro e o social: o caso francês. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 24, ano 9, fevereiro de 1994.

- THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna**. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: RJ, Vozes, 1995.
- TOLEDO, C. N. **Iseb: fábrica de ideologias**. São Paulo: Ática, 1978.
- TOLEDO, J. O plano FHC: a lógica e os requisitos para seu sucesso. In: **Informativo FIPE**. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (160), jan. 1994.
- TORRES, A A **organização nacional**. Brasília: Ed. UNB, 1982⁷
- TOURAINÉ, A **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária. In: Rouquié et alli. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985/
- _____. Construção da cidadania e representação política: lógica liberal e práxis autoritária. In: Baquero, M. **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994
- WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1967.
- WEFFORT, F. **Qual democracia?** São Paulo: Cia das Letras, 1992
- WERNECK VIANNA, L. **De um plano Collor a outro**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- WERNECK VIANNA, M. L. **A administração do milagre – o Conselho Monetário Nacional (1964-1974)**. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- WOLKMER, A C. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Fabris editor, 1990.
- ZIZEK, S. O espectro da ideologia. In: Zizek, S. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

Tabela Anexa I

Evolução das Intenções de Voto em FHC e Lula e da Avaliação do Plano Real (para o País) (Maio/Setembro/94) (%)

DATA DA PESQUISA	Avaliação Positiva Plano Real (*)	Intenção de Voto	
		FHC	Lula
23 e 24 / Maio	28	17	40
9 a 13 / Junho	41	19	41
5 / Julho	62	21	38
11 a 13 / Julho	67	25	34
25 e 26 / Julho	72	29	32
8 e 9 / Agosto	75	36	29
16 a 18 / Agosto	78	41	24
29 e 30 / Agosto	77	45	22
9 / Setembro	76	44	23
13 a 15 / Setembro	76	45	21
20 a 22 / Setembro	77	47	22
27 e 28 / Setembro	75	47	23

Fontes: *Datafolha* (Universo: Brasil), apud Carreirão (2000: 247).

(*) Proporção dos entrevistados que avaliavam o Plano como bom para o país.