

GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS RECENTES NO BRASIL: OS ANOS 1990¹

Marcus Faro de Castro
Universidade de Brasília

Maria Izabel Valladão de Carvalho
Universidade de Brasília

RESUMO

Este trabalho discute as transições políticas no Brasil no contexto da globalização. Focaliza os legados políticos que ofereceram resistência aos processos externos e os “novos freios e contrapesos” que constituíram condições relevantes para o processo de formulação e tomada de decisão de política nos anos 90. Indica também que o gerenciamento de políticas macroeconômicas, combinado com o processo político mais amplo, foi uma importante dimensão das transições. Conclui salientando a existência de desafios no âmbito do tratamento da questão social e dos vínculos entre os âmbitos interno e externo.

PALAVRAS CHAVE: *transições políticas; processos decisórios; política externa brasileira; inflação; política de estabilização.*

I. INTRODUÇÃO

Durante uma viagem feita ao Uruguai no início de março de 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), declarou aos jornais que as tarifas impostas pelo governo americano sobre as importações de aço e suco de laranja brasileiros estavam diretamente ligadas às precárias condições sociais em seu país. Cardoso perguntou: “Qual é a responsabilidade que têm os mercados americanos ou europeus para que não se abram as economias, para que se mantenha a situação de fome aqui?” (*Folha de S. Paulo*, 02.mar.2000). Cardoso também declarou que as políticas comerciais americanas têm uma relação direta com “o emprego daqui” e com a “condição de vida” do povo brasileiro.

Estas afirmações do Presidente Cardoso vieram como resposta a um relatório publicado pelo governo americano, que chamava a atenção para o

desempenho insuficiente do governo brasileiro com relação à proteção dos direitos humanos, incluindo, segundo o ponto de vista de Washington, um fraco desempenho na promoção da justiça social, como, por exemplo, nas áreas referentes às relações trabalhistas e ao salário mínimo (UNITED STATES OF AMERICA, 2000). Cardoso também sugeriu que as informações veiculadas pelo governo americano eram “muito enganosas” (*Folha de S. Paulo*, 02.mar.2000), já que levaram em conta o dólar americano como base de cálculo do salário mínimo, ao invés de os valores dos bens de consumo locais em reais.

As declarações do Presidente Cardoso são um exemplo de como as transformações da política e da economia mundiais, assim como de outras condições nos anos recentes – conhecidas como “globalização” – têm tido um impacto nos processos políticos e econômicos das diferentes sociedades do mundo. Liberalizações das contas de capital, que têm sido praticadas em vários países; o impulso em direção à liberalização comercial desde as rodadas de negociação do GATT; a difusão da democracia no mundo – tudo isso tem contribuído para um aumento da interação ou competição de interesses tanto econômicos quanto políticos, não somente dentro dos territórios de Estados, mas também entre Estados, e talvez em uma escala de intensidade sem precedentes.

¹ Esta é uma versão reformulada do trabalho *Globalization and Recent Political Transitions in Brazil* apresentada no Seminário “Internacional Progress and Challenge of Democratization and Economic Liberalization”, realizado sob o patrocínio do Kellogg Center, na Michigan State University (Michigan, EUA), de 14 a 16 de abril de 2000; também foi apresentado no 2º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em novembro de 2000, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Porém, o impacto desses fatos ocorridos no ambiente internacional não tem sido o mesmo para todas as sociedades e estados. As diferenças podem ser explicadas pela presença de condições locais específicas que alimentam distintas reações a influências externas e que podem modificar a natureza e/ou o *timing* das transformações políticas. Tais condições locais referem-se à maneira como valores ou idéias relevantes para o processo de formulação e implementação de políticas e para a organização institucional, por um lado, e os interesses econômicos e políticos locais, por outro lado, interagem com as forças econômicas externas sob instituições e histórias institucionais locais.

As abordagens históricas neo-institucionalistas relativas às políticas contemporâneas (em oposição às abordagens neo-institucionalistas com base na teoria da escolha racional)² têm oferecido análises esclarecedoras sobre a mudança política e as transições no processo de *policy-making* de diferentes nações. Um exemplo bem conhecido é a descrição de como a mudança do modo pré-keynesiano para o keynesiano de formulação e implementação de políticas ocorreu nos Estados Unidos, na Suécia e na Grã-Bretanha, no início da grande depressão dos anos 30 (WEIR & SKOCPOL, 1985). O ponto relevante nesse tipo de análise, que também será explorado no nosso trabalho, é a ênfase dada aos condicionamentos impostos por políticas públicas, estruturas estatais e “capacidades burocráticas” às ações de mudança, exercidas por grupos sociais, partidos políticos e governos.

O foco do nosso trabalho são as transições políticas e econômicas relativas à política brasileira, no contexto da globalização. Consideraremos, por um lado, as resistências oferecidas pelo legado do modelo desenvolvimentista e da estrutura corporativa que o acompanhou e, por outro lado, as inovações nas orientações ideológicas e de valor, bem como no contexto social e institucional do país, que têm influenciado o processo de tomada de decisão de políticas públicas desde os anos 80. As resistências e as inovações, por sua vez, serão investigadas no contexto de forças econômicas exógenas (“supranacionais” ou “internacionais”).

Portanto, serão discutidas neste estudo transições recentes ocorridas no Brasil, tanto do ponto de vista do impacto da globalização sobre o processo político democrático e sobre as políticas de liberalização, quanto do ponto de vista das condições políticas domésticas que alteraram o *timing* e a natureza das transformações institucionais.

O estudo começará com a análise da formação do modelo desenvolvimentista e da estrutura corporativista de intermediação de interesses nos anos 30 e do populismo macroeconômico nos anos 60, ressaltando a sua permanência até os anos 80. Em seguida, será examinado o surgimento, durante a década de oitenta, de uma considerável descentralização do poder social e político, com a criação de “novos freios e contrapesos” para a operação do processo de tomada de decisão pública. A seção seguinte examina os efeitos dos “novos freios e contrapesos” no processo decisório de políticas públicas. Os anos noventa serão abordados, por um lado, pela perspectiva da influência dos “novos freios e contrapesos” e, por outro lado, mediante a análise das relações entre a política externa e a doméstica. A conclusão ressalta que a transição dos anos 1990 resultou, por um lado, na erosão do legado do Estado desenvolvimentista e, por outro lado, nas transformações institucionais que trouxeram novos condicionantes para o processo político e para a formulação e implementação de políticas econômicas.

II. RESISTÊNCIAS E TRANSIÇÕES ANTIGAS

A globalização econômica foi em grande parte o resultado do declínio das condições econômicas mundiais que prevaleceram durante o período da Guerra Fria. Durante essa fase, fizeram-se esforços em prol da manutenção da paz e da liberalização econômica, por meio das rodadas de negociação do GATT, bem como em prol da manutenção de um regime de taxas de câmbio praticamente fixas em todo o mundo, apoiado na assistência financeira dada pelo FMI aos governos com dificuldades no balanço de pagamentos. A recusa de europeus e japoneses em comprar papéis americanos, posicionando-se assim contra os déficits dos Estados Unidos, derivados do financiamento inflacionário de gastos desse país em programas sociais e na Guerra do Vietnã nos anos 1960 (COX, 1994), criou tensões no sistema econômico mundial. Esses fatores contribuíram para o fim do regime cambial de Bretton Woods. A suspensão da conversibilidade do dólar em ouro pelo Presidente Richard Nixon em 1971 foi um grande golpe para o sistema

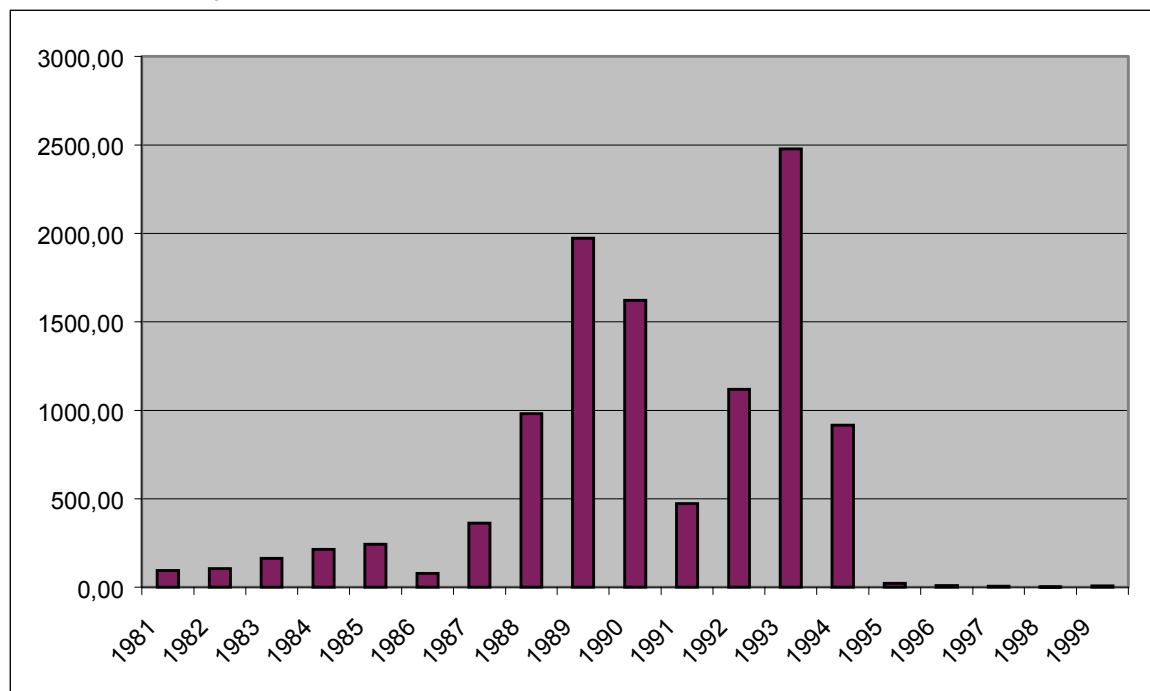
² Para uma discussão das diferenças entre as vertentes do neo-institucionalismo (escolha racional, teoria das organizações e institucionalismo histórico), ver Immergut (1998).

econômico internacional. A desregulamentação dos mercados financeiros preparou o terreno para a internacionalização da indústria bancária na década de 80, enquanto a liberalização das contas de capital em diversos países combinada com os riscos inerentes à flutuação das taxas de câmbio conduziu ao aumento da vulnerabilidade de economias nacionais, devido ao conseqüente crescimento da volatilidade dos mercados financeiros. Além disso, a tentativa de cartelização efetuada pelos países produtores de petróleo (OPEP) e a elevação da taxa de juros americana sob Paul Volker na década de 1980 deixaram muitos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, em graves dificuldades econômicas.

Diversos estados promoveram ajustes a essas

novas condições econômicas mundiais. Contudo, enquanto o ambiente econômico internacional sofria modificações, as transições no Brasil foram lentas e vieram atingir um ponto de ruptura quando a inflação alcançou os quatro dígitos no final da década de 1980 (ver Gráfico 1 abaixo). De fato, enquanto a maioria dos países latino-americanos já tinha adotado reformas liberais (pró-mercado) no final da década de 1980, o Brasil era considerado, juntamente com Cuba, um dos dois casos de ajuste tardio no hemisfério (ALMEIDA, 1996, p. 214). A lentidão da reação brasileira à globalização pode, em grande parte, ser atribuída à permanência de estruturas estatais e de idéias e práticas referentes aos processos de formulação e implementação de políticas legadas do passado.

GRÁFICO 1 – Inflação anual medida pelo IPCA no mês de dezembro (1981-1999)



Fonte: IBGE (s/d).

A seqüência pela qual o processo político desenvolveu-se ao longo do século XX no Brasil, em seus traços gerais, pode ser descrita da seguinte maneira:

(i) durante a República Velha (1891-1930) o processo político dependia do poder de oligarquias rurais e a economia baseava-se na exportação de produtos primários;

(ii) a combinação de governos oligárquicos e de uma economia orientada para a exportação de produtos primários declina a partir da década de

1930, com a emergência de um poder Executivo federal voltado para a promoção da industrialização;

(iii) as principais características desse arranjo duraram cerca de 50 anos – 1930-1980;

(iv) na década de 1980, novas práticas e condições institucionais começaram a emergir no contexto de uma transição para a democracia, em direção a uma “descentralização política” que se distanciava muito de uma preeminência político-administrativa do poder Executivo federal.

O ano de 1930 foi realmente um marco, pois a partir daí se iniciou o processo de evolução da política oligárquica para as políticas populistas centralizadoras, bem como a construção do *modelo desenvolvimentista* de formulação e implementação de políticas. Isso correspondeu, de certa forma, às mudanças ocorridas em outras sociedades, tais como as transições de políticas liberais para políticas keynesianas intervencionistas, típicas do *New Deal* nos EUA e do *Welfare State* na Europa Ocidental.

O modelo desenvolvimentista caracterizou-se por: 1) um papel ativo do Estado na promoção do crescimento econômico por meio da industrialização rápida; 2) uma política comercial protecionista; 3) estruturas estatais regulatórias e financeiras (crédito oficial), e 4) uma participação direta do Estado no processo produtivo, com a criação de empresas públicas. A implementação desse modelo estimulou o crescimento econômico impulsionado pela produção industrial promovida mediante políticas de substituição de importações.

O desenvolvimentismo atravessou diferentes fases da evolução política do país:

- a) o período da transição de uma estrutura política oligárquica descentralizada para a centralização política (1930-1937);
- b) o período da ditadura civil (1937-1945);
- c) o período do populismo democrático (1946-1964);
- d) o período da ditadura militar (1964-1985), e
- e) o período de reformas de transição (1986-presente).

As políticas desenvolvimentistas tiveram o apoio ativo dos grupos industriais, dos sindicatos e da classe média que se expandia. Tais grupos foram também produtos das novas condições econômicas e sociais resultantes do declínio da hegemonia das políticas oligárquicas. A prevalência política do novo modelo expressou-se no poder dominante exercido no Congresso Nacional pela coalizão entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Essas foram as organizações partidárias que, de 1946 a 1964, proporcionaram as vias de negociação política com a Presidência da República. O PSD absorveu e adaptou formas anteriores de exercício do poder presidencial, que passaram a ser postas em prática por meio da estrutura das interventorias

estaduais criadas durante o Estado Novo. O PTB, por sua vez, estabeleceu vínculos desde a sua origem com a estrutura corporativista instituída entre 1930 e 1945 (SOUZA, 1990).

Tal estrutura ganhou amplos contornos, incluindo dimensões econômicas, político-administrativas e sociais. O aspecto *econômico* de tal estrutura compreendeu quatro tipos de instrumentos: “a) órgãos destinados a equilibrar consumo e produção em setores agrícolas e extrativos, ou reger sua importação e exportação; b) órgãos destinados a aplicar medidas de incentivo à indústria privada; c) órgãos destinados à implantação, ampliação ou remodelação de serviços básicos de infra-estrutura para a industrialização; [e] d) órgãos destinados a ingressar diretamente em atividades produtivas” (*idem*, p. 99). O segmento *político-administrativo* do corporativismo estava sediado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), um superministério cujos escritórios regionais quase sempre funcionavam como escritórios políticos para as políticas presidenciais (*idem*, p. 96-98). Finalmente, o componente *social* dessa estrutura constituiu-se em um conjunto diversificado de fundos de aposentadoria e fundos de seguridade social supervisionados pelo Ministério do Trabalho (MALLOY, 1979). A dimensão social da estrutura corporativista, juntamente com a justiça trabalhista, também instituída por Vargas no início da década de 40, foram os meios pelos quais se desenvolveu uma forma de tutela política exercida sobre a população, e chamada de *cidadania regulada* (SANTOS, 1979).

As políticas populistas desde os anos 30 basearam-se na legitimação plebiscitária do poder centralizador do Presidente da República, complementada pela supressão da vida partidária (de 1930 a 1946), e pela hegemonia da coalizão PSD-PTB (1946-1964). Supuseram também a distribuição clientelística de subsídios, rendas e benefícios a grupos econômicos e sociais por meio da estrutura corporativista, de maneira orquestrada pelo poder Executivo federal.

As características do modelo desenvolvimentista permaneceram por muitas décadas, sendo mantidas e expandidas durante a fase autoritária (1964-1984). Contudo, paralelamente às estruturas do modelo desenvolvimentista dos anos 1930-1950, uma outra característica institucional desenvolveu-se e adquiriu uma relevância crucial desde meados dos anos 1960. Trata-se do uso político,

pelo Executivo federal, da administração macroeconômica e de seus impactos econômicos e sociais. Essa nova característica do aparelho institucional pode ser chamada de *uso político da administração macroeconômica*, que, no caso brasileiro, tomou inicialmente a forma do *populismo macroeconômico*³. O uso político da administração macroeconômica resultou dos comportamentos políticos induzidos pela percepção social das variações das oportunidades de investimento e consumo, que podem ser combinadas com a legitimação plebiscitária do poder presidencial. O populismo macroeconômico é o uso político da administração macroeconômica em que a ênfase preferencial da política econômica recai sobre o crescimento e a redistribuição da renda, em detrimento de preocupações com tendências inflacionárias e constrangimentos externos.

A introdução do populismo macroeconômico

no Brasil mudou a forma como os governos tratavam os conflitos políticos. Enquanto até a década de 1930 as tendências de acirramento do conflito político permaneciam sob o controle das formas de dominação oligárquica, no Estado desenvolvimentista elas passaram a ser objeto das práticas de patronagem, do clientelismo e da operação das estruturas corporativistas. Finalmente, durante o regime militar, foram em grande parte reprimidas pela coerção e absorvidas pela dinâmica do “uso político da administração macroeconômica”. Neste último caso, passaram a interagir as decisões e medidas de política macroeconômica, a formação de expectativas e decisões dos agentes econômicos e as oscilações na opinião pública. A influência mútua desses fatores no uso político da administração macroeconômica evidentemente intensificou-se com a ampliação do sufrágio para camadas cada vez maiores da população, como indicado na Tabela 1.

TABELA 1 – Número de votantes como porcentagem da população total (1945-1990)

Ano	1945	1960	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1988	1990
Porcentagem	16	22	27	31	35	41	47	52	54	55

Fonte: Souza (1992, p. 197).

O uso político da administração macroeconômica e o desenvolvimento do populismo macroeconômico foram favorecidos pela internacionalização da Ciência Econômica em seus aspectos profissional e acadêmico e pelo crescimento dessa disciplina como uma área específica de conhecimento no Brasil (LOUREIRO, 1997, p. 61-117). A transformação das múltiplas e potencialmente conflituosas práticas clientelísticas em procedimentos decisórios da administração macroeconômica⁴ foi viabilizada e ampliada pela implementação

gradual de serviços de estatística e pela padronização de métodos contábeis utilizados na gerência das finanças públicas. No caso dos gastos sociais, essa transformação implicou, por exemplo, a unificação do sistema de seguridade social, revertendo a tendência de multiplicação das instituições previdenciárias, cujo número cresceu constantemente desde os anos 30 até os anos 40 e começou a decrescer nos anos 50, até a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1967 (MALLOY, 1979, p. 83-145; ver Tabela 2 adiante). A criação da Superintendência Monetária e de Crédito (SUMOC) em 1945 e do Banco Central do Brasil em 1964 são outros exemplos de reformas que possibilitaram o desenvolvimento do uso político da administração macroeconômica, inicialmente sob a forma do populismo macroeconômico no Brasil.

³ Alguns autores descreveram a adoção de políticas fiscais e monetárias na América Latina e deram-lhe o nome de “populismo econômico” (cf. estudos em DORNBUSH & EDWARDS, 1991). De um modo geral, tais autores destacam o fato de que o populismo econômico acaba frustrando a redistribuição da renda que seria corretiva da pobreza, (ver, por exemplo, CARDOSO e HELWEGE, 1992). Contudo, outros autores interpretam diversamente as relações entre a política, tomada em sentido amplo, e a política econômica. Hirschmann (1985), por exemplo, defende os efeitos “positivos” dos usos políticos da inflação.

⁴ Tais procedimentos são caracterizados pelo alto insula-

mento burocrático, que concentra a discricionariedade administrativa mediante o foco exclusivo na regulamentação despersonalizada, neutra em relação a valores e precisamente quantificada, dos fluxos monetários.

TABELA 2 – Evolução do sistema de seguro social no Brasil (1923-1970)

Ano	Instituições	Segurados ativos	Segurados inativos
1923	24	22 991	-
1930	47	142 464	8 009
1940	95	1 912 972	34 837
1950	35	3 030 708	181 267
1960	6	4 222 470	518 088
1970	1	9 545 000	890 000

Fonte: Malloy (1979, p. 102).

Durante o regime militar, o populismo macroeconômico utilizou três importantes mecanismos: (i) a correção monetária, desde 1964; (ii) as minidesvalorizações cambiais, desde 1967, e (iii) as isenções fiscais. Esses foram o que Skidmore (1973, p. 28-31) chamou de “dispositivos automáticos”, adotados no processo de administração macroeconômica e constituindo meios capazes de evitar a multiplicação das crises políticas durante a ditadura militar, mediante a supressão de procedimentos políticos competitivos.

No final da década de 70, ainda durante o período da ditadura militar, dado o aumento nos preços das importações de petróleo, as condições econômicas internacionais já eram altamente desfavoráveis à manutenção da linha de políticas desenvolvimentistas, que se apoiava nos gastos públicos para promover o crescimento. Contudo, mesmo diante desse contexto externo desfavorável, o Presidente Geisel (1974-1979) decidiu adotar o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, cuja estratégia insistiu na substituição de importações. Essa estratégia também incluiu a obtenção de empréstimos comerciais externos, o que foi inicialmente viável, tendo em vista a disposição do sistema financeiro internacional em reciclar petrodólares (KAPSTEIN, 1994). Porém, ao longo da década de 1980, essa estratégia resultou em dificuldades econômicas ainda mais graves, originadas do desequilíbrio do balanço de pagamentos e dos impactos fiscais do aumento das taxas de juros norte-americanas sobre os serviços da dívida externa brasileira.

Apesar dos esforços da oposição ao regime militar, a transição democrática em 1985 poderia ter trazido apenas mais um intervalo democrático no contexto de um padrão cíclico de mudança política marcado pela alternância de governos civis e militares no poder, mantendo-se a constante do modelo desenvolvimentista. Em outras palavras, a transição democrática dos anos 80 poderia ter

resultado em uma segunda experiência de populismo democrático alinhado ao modelo desenvolvimentista. Foi o que ocorreu inicialmente sob a administração do Presidente Sarney. Porém, essa fase não teve continuidade, sendo o modelo desenvolvimentista abandonado nos anos 90.

As novas condições responsáveis pela quebra do padrão cíclico da política brasileira foram uma combinação de: (a) reformas institucionais introduzidas no processo de reconstrução do regime democrático brasileiro, especialmente um federalismo revitalizado, que reinstalou e ampliou procedimentos de competição política, fazendo assim do populismo macroeconômico algo menos facilmente gerenciável; (b) o crescimento de um pluralismo de interesses mais diversificado na sociedade brasileira, devido em parte ao grande crescimento da população urbana durante as décadas de industrialização rápida, e (c) a mudança do populismo macroeconômico para o pragmatismo macroeconômico sob o Plano Real do então Ministro Fernando Henrique Cardoso, passando pelo breve interregno do “personalismo plebiscitário” do Presidente Collor. Esses pontos serão considerados a seguir.

III. O SURGIMENTO DOS NOVOS FREIOS E CONTRAPESOS

Os estudos sobre a transição democrática no Brasil tendem a enfatizar os entendimentos realizados entre as elites e as suas conseqüências para a construção de uma ordem democrática (O'DONNELL, 1988; LINZ, 1990). Entretanto, a transição foi também um processo pelo qual o poder social e político foi amplamente distribuído a diferentes grupos durante a década de 80. Isso introduziu novas condições e tendências na operação do sistema político, contrastantes com a tradição de centralização política no Executivo federal, que vinha acompanhando a adoção do modelo desenvolvimentista e do corporativismo desde os

anos 30. Foi esse legado que começou a ser modificado durante a transição para a democracia nos anos 80. Quatro fatores contribuíram de modo crucial para a criação de um novo ambiente institucional. O primeiro foi o das eleições diretas para governadores de estado em 1982. O segundo constituiu-se na adoção de uma nova Constituição em 1988. A hiperinflação, que frustrou o populismo macroeconômico, destacou-se como um terceiro ingrediente. Finalmente, o quarto elemento que trouxe ímpeto a essas mudanças foi a multiplicação de uma grande variedade de grupos de interesse, que se constituíram paralelamente à estrutura corporativa.

As eleições de 1982 foram um primeiro passo em direção à descentralização do poder do Executivo federal e forneceram mais liberdade de ação para negociações subseqüentes relativas à transição para a democracia. Como foi indicado por Sallum Jr. e Kugelmas (1993, p. 290): “A realização das primeiras eleições diretas para os governos estaduais em 1982 e a expectativa de que o processo de abertura política prosseguiria sem retrocessos abalaram a hierarquia existente entre os vários centros de poder político”. Assim, desde 1983 o poder dos partidos de oposição cresceu, e o poder do governo federal de influenciar as políticas locais declinou. As eleições foram, de fato, “[o] rompimento do esquema de controle do poder central sobre a federação” (*ibidem*). Isso afetou também o relacionamento entre o Congresso brasileiro e o não-mais-monolítico poder Executivo federal. Em resumo, “centros institucionais de poder antes subalternos, como os partidos, Congresso Nacional, Executivos estaduais etc. foram ganhando autonomia em relação ao poder central e maior representatividade popular” (*idem*, p. 291).

Um segundo passo que consolidou a tendência de descentralização durante a transição para a democracia no Brasil foi a promulgação da Constituição de 1988. A nova carta política incorporou vários dispositivos que produziram efeitos políticos e econômicos significativos. Entre eles destacam-se: o reforço do poder do Congresso Nacional perante o Executivo federal; a repartição federativa das receitas tributárias, com a criação do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios; a adoção de uma carta de direitos detalhada, acompanhada de dispositivos que deram autonomia ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Um federalismo mais forte, uma vida política revigorada no Legislativo e a

chamada “judicialização da política”⁵ foram consequências relevantes dessas alterações.

A multiplicação de grupos de interesse fora das estruturas corporativas apresentou-se também como uma mudança importante. Ela começou com a emergência do *novo sindicalismo* e desenvolveu-se por meio de um intenso crescimento de diversos movimentos sociais pelos quais novas questões e formas de ação social foram articuladas desde a década de 70.

De acordo com Gohn (1997) pode-se falar de três grandes ciclos de movimentos sociais politicamente relevantes no Brasil entre 1972 e 1997. O primeiro ciclo compreendeu o nascimento de associações da sociedade civil e de movimentos sociais, por meio dos quais, de 1972 a 1984, diversos grupos mobilizaram-se, nacional ou localmente, em torno de reivindicações do retorno da democracia. Exemplos são o Movimento pela Anistia (1977-1978), o Movimento Feminista (1975-1982), o movimento Custo de Vida-Carestia (1974-1980), a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) (1982) e a União Nacional dos Estudantes Secundaristas. Vários desses movimentos permaneceram ativos e desenvolveram vínculos com partidos políticos, como o Movimento dos Sem-Terra (surgido em 1979) com o Partido dos Trabalhadores.

O segundo ciclo englobou associações e movimentos organizados para lutar por uma pluralidade cada vez maior de interesses e temas no período que vai de 1985 a 1989. Aqui estão alguns exemplos: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; o Movimento dos Índios; o movimento dos Devedores do Sistema Nacional de Habitação; o Movimento Nacional pela Reforma da Educação, e assim por diante.

O terceiro ciclo estendeu-se de 1990 a 1997 e caracterizou-se por um declínio relativo dos movimentos urbanos e por um crescimento dos movimentos rurais, assim como por uma articulação ente grupos nacionais e internacionais. Esse ciclo

⁵ O termo “judicialização da política” refere-se aos processos pelos quais (a) os tribunais judiciais passam a julgar matérias cujo tratamento antes permanecia a cargo do Legislativo e/ou Executivo, e (b) órgãos não-judiciais passam a adotar procedimentos e critérios típicos do processo judicial. Cf. Castro (1997a).

abrangeu uma crescente diversidade de interesses e temas. Como exemplos: os movimentos Viva Rio e Viva São Paulo, cujas preocupações são o desenvolvimento, a segurança e a qualidade de vida urbana nessas duas regiões metropolitanas; o movimento Ética na Política, organizado contra o Presidente Fernando Collor de Mello (1992); o Movimento contra a Renovação Urbana de Áreas Históricas; o Movimento Nacional contra as Reformas Estatais; a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1993-1996).

Além da multiplicação de movimentos e associações civis, houve também uma diversificação das organizações econômicas de produtores e trabalhadores. Conforme descrito por Almeida, “Sindicatos outrora tolhidos pelas instituições corporativistas tornaram-se mais livres e belicosos. Os sindicatos no setor público cresceram em número e força, seja entre os trabalhadores das empresas estatais, seja entre os funcionários públicos, cuja organização estava proibida antes da Constituição de 1988. Organizações empresariais também se multiplicaram, tornando-se mais ativas e autônomas *vis à vis* o governo do que durante o regime autoritário” (ALMEIDA, 1996, p. 224).

Dessa forma, as eleições para governador em 1982, a adoção da Constituição democrática em 1988 e o crescimento do pluralismo de interesses tanto cívico como econômico introduziram transformações sem precedentes na política brasileira. A estrutura corporativa herdada do Estado desenvolvimentista perdeu gradualmente sua importância como a melhor via para a articulação de interesses. O poder do Congresso Nacional cresceu *vis à vis* o poder Executivo comparativamente à fase do regime autoritário⁶. O sistema partidário tornou-se mais forte e diversificado e a imprensa e a opinião pública passaram a exercer mais influência no mundo político. Juízes e promotores públicos tornaram-se mais ativos no sentido de desafiar políticas públicas e proteger os direitos do cidadão (CASTRO, 1997a; ARANTES, 1999). A cultura política dos brasileiros começou a mudar, expandindo-se o reconhecimento das eleições democráticas como um valor político (MOISÉS, 1995).

⁶ Embora os poderes formais do Congresso tenham sido expandidos sob a Constituição de 1988, a verificação empírica das conseqüências dessa mudança constitucional tem sido objeto de controvérsia. Ver Figueiredo e Limongi (1995) e Santos (1997).

As eleições para prefeitos e governadores e as políticas locais ganharam maior importância na vida da população e no processo político nacional, com o federalismo ganhando cada vez mais força (SILVA, 1997). Em conseqüência, é possível afirmar que esses fatores contribuíram para a construção, durante as décadas de 80 e 90, de um contexto político-institucional com características de freios e contrapesos, ampliando significativamente a experiência limitada do período democrático populista (1945-1964).

IV. EFEITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa versão brasileira de *checks and balances* teve conseqüências que foram muito além das negociações entre o governo federal e os governadores estaduais quanto à partilha das verbas públicas entre os níveis municipais, estaduais e federal. As novas condições institucionais afetaram, na realidade, várias áreas do processo político federal, inclusive as políticas econômicas. Segundo a descrição de Silva, “A diminuição da possibilidade da União de manejar os fundos públicos como elementos de articulação e soldagem de interesses regionais e locais diferenciados tem proporcionado a abertura de espaços de disputa em relação a outras questões, que passam pelo arranjo das instituições políticas (o sistema partidário e o sistema eleitoral); pela definição da política macroeconômica nacional e suas repercussões regionais; por investimentos em infraestrutura; e, finalmente, pelas formas de organização e representação, no interior da máquina estatal, dos interesses economicamente mais fortes [...]” (SILVA, 1997, p. 359).

Os novos freios e contrapesos instituíram novos procedimentos e ao mesmo tempo trouxeram novos desafios para o tratamento político das mais diversas questões, abrangendo desde as políticas sociais até a política econômica. Assim, além do desenvolvimento da competição entre governadores e prefeitos pelo repasse de recursos arrecadados pelo governo central (ver ABRÚCIO & COSTA, 1998), os governadores também entraram em conflito na tentativa de atrair fundos federais e investidores, aos quais ofereceram isenções de tributos – o que ficou conhecido como guerra fiscal.

Em resumo, o Brasil apresentou uma tendência à “multipolaridade política” (*idem*), reanimando, de certa forma, as políticas regionalistas que tinham sido abafadas desde os anos 30. Assim, um dos desafios recentes do Brasil nesta área tem

sido buscar formas de transformar o federalismo “não-cooperativo” em um tipo “cooperativo” de sistema federal. Além disso, devido ao dispositivo da Constituição de 1988 que trata da repartição da renda arrecadada pela União, vários grupos políticos locais tentaram criar novas jurisdições municipais a fim de se tornarem destinatários desses fundos. Isso levou a um aumento substancial do número de municípios no Brasil. No estado do Piauí, por exemplo, o número de municípios cresceu de 48 para 221 no período que vai de 1988 a 1997, tendo assim mais que triplicado em 9 anos. O aumento do número de municípios entre 1988 e 1997 ficou acima de 31%, tornando-se um elemento adicional no complexo jogo político dos novos freios e contrapesos no Brasil.

O federalismo revigorado também afetou o processo de elaboração da política social, que passou a ser descentralizada. O controle local da política social fôra um traço característico da política brasileira, mesmo durante a era desenvolvimentista. Conforme enfatizado por Abrúcio e Costa, “mesmo no caso de políticas sociais fortemente centralizadas e burocratizadas – como a Previdência Social sob a gestão do INPS, depois INSS – o caráter assistencialista era assegurado através do controle patrimonial dos cargos estratégicos para a gestão do serviço nos níveis regional e local” (*idem*, p. 111-112).

Na década de 1990, contudo, vieram as experiências de arranjos “cooperativos” entre as administrações municipais, estaduais e federal. Vários conselhos de Saúde municipais e estaduais foram estabelecidos desde a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição de 1988 (*idem*, p. 115-142). De maneira semelhante, nas áreas de saúde pública e ensino fundamental, vários organismos representativos de comunidades locais foram estabelecidos em conexão com a transferência de fundos pelo governo central. Essa é a razão pela qual, em alguns estados onde reformas foram mais amplamente implementadas, diretores de escolas foram escolhidos pelos colegiados em que pais, professores e funcionários estavam representados (*idem*, p. 144-145).

Finalmente, os freios e contrapesos revitalizados afetaram também o processo de elaboração de políticas econômicas – políticas monetárias e fiscais, por exemplo. Eles reinstituíram procedimentos competitivos, vinculados às dinâmicas político-eleitorais locais, regionais e nacionais,

com conseqüências relevantes para o processo de tomada de decisão na esfera da política econômica. Os novos freios e contrapesos tornaram-se assim um condicionante significativo do populismo macroeconômico, adicionando pressões subnacionais à expansão fiscal e monetária. Com relação à política fiscal, essa dinâmica na cadeia de interações políticas entre autoridades locais e nacionais pode ser exemplificada através da descrição que se segue: “O prefeito [sem ter como atender às demandas] reclama e pede verbas para o governador. O governo estadual, por sua vez, cujos recursos são também insuficientes, reclama e pede verbas para o Presidente da República. Este, que também não pode atender todos, joga a culpa para o sistema financeiro internacional, FMI, dívida pública, Congresso Nacional, Constituição, partidos políticos etc.” (Montoro Filho *apud* CASTRO, 1997b, p. 63-64).

Tendências semelhantes ocorreram com relação à política monetária pré-Real. Segundo um relatório publicado pelo Presidente do Banco Central em 1993, governadores que se achavam em fim de mandato em 1982 usaram bancos públicos pertencentes aos governos estaduais para financiar as campanhas dos seus candidatos (CASTRO, 1997b). O relatório indicou esse fato político como sendo a origem das dificuldades subseqüentes para se implementar no Brasil uma política de ajuste fiscal. Os governadores que tomavam posse geralmente continuavam com as mesmas práticas de gastos públicos de seus predecessores. Além disso, as constituições estaduais previam a existência e operação de bancos estaduais independentes da autoridade central. A capacidade de bancos estaduais de financiar gastos para fins políticos, mediante a troca de títulos públicos dos tesouros estaduais no mercado financeiro, agravou a pressão inflacionária sobre a moeda brasileira. Assim, a centralização da política monetária também se tornou um problema de política federativa sujeita à dinâmica dos novos freios e contrapesos. Isso contribuiu para um populismo macroeconômico adquirisse uma feição politicamente mais descentralizada.

V. O VÍNCULO INTERNO-EXTERNO E A TRANSIÇÃO COLLOR

O significado das transições aqui discutidas para as condições políticas e econômicas internas não pode ser completamente entendido sem se fazer referência à sua articulação com a política externa.

Uma das principais características das transições brasileiras foi a falta de uma articulação equilibrada entre as políticas internas e externas e a ausência de uma política externa coerente e assertiva, capaz de orientar claramente a negociação e a construção de arranjos internacionais adequados ao novo contexto de freios e contrapesos e à emergência dos novos interesses políticos e econômicos.

A política externa brasileira foi dominada pelo legado do Barão do Rio Branco desde o início do século XX até a década de 1970, excetuando-se os anos da *Política Externa Independente* (1961-1963). Rio Branco reorientou o curso da diplomacia brasileira, mudando o foco da política externa, que antes priorizava as relações com a Europa e a Inglaterra, para dar preferência ao relacionamento com os Estados Unidos (STORRS, 1973, p. 102-169). O paradigma de “relacionamento especial” introduzido por Rio Branco permaneceu como orientação dominante das relações exteriores do Brasil até que o *paradigma globalista* emergisse a partir da Política Externa Independente dos governos Quadros e Goulart. Embora o golpe militar de 1964 tenha introduzido fatores internos políticos e ideológicos que conduziram a política externa brasileira ao modelo “americanista” de Rio Branco, a partir de 1967 o paradigma globalista passou a desenvolver-se dentro de um quadro político diverso. Essa nova orientação tornou-se aos poucos articulada e ganhou apoio de membros proeminentes da comunidade diplomática brasileira (LIMA, 1994, p. 34-40). O paradigma globalista incorporava: (a) uma crítica ao legado da política externa “americanista”, de “relacionamento especial” com os Estados Unidos, que havia prevalecido desde a época de Rio Branco; (b) a crítica desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), especialmente por Raúl Prebisch, argumentando que as práticas econômicas internacionais eram prejudiciais às economias latino-americanas, e (c) aportes da tradição do pensamento do realismo nas relações internacionais, o qual, ao caracterizar a ordem internacional como anárquica, justificava a defesa ativa dos próprios interesses nacionais por cada país (*ibidem*).

O paradigma globalista emergiu, portanto, como uma visão abrangentemente articulada sobre o setor externo, que complementava e apoiava as políticas internas do Estado desenvolvimentista. A articulação do paradigma globalista de política externa deu-se a tempo de apoiar o Segundo Pla-

no Nacional de Desenvolvimento (II PND) do Presidente Ernesto Geisel. O II PND teve como objetivo central o exercício de uma firme ação diplomática em organismos multilaterais, de modo a tirar proveito de condições internacionais que favorecessem o crescimento industrial nacional. Segundo Lima, “El eje Norte-Sur posibilitaría al MRE, en cuanto agencia responsable de la conducción de la política exterior, encontrar en la diplomacia económica multilateral una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial” (*idem*, p. 36-37).

Nesse sentido, fizeram-se esforços na área da política de comércio internacional para dar-se um tratamento especial aos países menos desenvolvidos durante as rodadas de negociação do GATT, assim como através da UNCTAD (LAFER, 1971; ABREU, 1996). O paradigma globalista também insistia em que a ordem mundial prevalecente tendia a “congelar” relações assimétricas de poder e que o Brasil deveria resistir às políticas internacionais que impusessem restrições ao acesso a “tecnologias sensíveis”. Finalmente, o paradigma globalista também enfatizava a necessidade de o Brasil estabelecer vínculos e parcerias com uma grande pluralidade de países.

A partir do governo do Presidente Geisel, as propostas do paradigma globalista tornaram-se claramente perceptíveis. Dessa forma, reconheceu-se que as assimetrias de poder internacional “congeladas” e o relativo isolamento político do Brasil requeriam uma ação diplomática ágil para o estabelecimento de novas parcerias com países do Terceiro Mundo na África, no Oriente Médio e, especialmente, com as nações vizinhas. Ademais, recorreu-se a esforços diplomáticos para criticar regimes internacionais que instituísem o controle sobre tecnologias sensíveis (LIMA, 1994). Por último, cabe destacar que essa orientação da política externa manteve-se com a redemocratização, tendo permanecido até o governo José Sarney. Foi a partir do governo de Fernando Collor de Mello que ela sofreu alterações importantes – como será demonstrado mais adiante.

Por outro lado, é preciso destacar que, durante as décadas de 1970 e 1980, o ambiente econômico internacional passou por modificações profundas, advindas das crises do petróleo, do aumento das taxas de juros norte-americanas, da crise da dívida externa latino-americana e da internacionalização da indústria bancária. Novos temas emer-

giram na política comercial multilateral como uma resposta americana aos problemas dos *free riders* do comércio mundial⁷, assim como aumentava a preocupação com as barreiras não-tarifárias (tais como regulamentações técnicas e incentivos indiretos do Estado para a produção e para o comércio). Dessa forma, no mesmo momento em que a política externa brasileira ganhava consistência e ímpeto suficientes para efetivamente complementar a política interna de crescimento industrial nacional, as condições econômicas e políticas mundiais mudaram drasticamente. Paralelamente, a incapacidade dos governos brasileiros de administrar conflitos internos através de procedimentos políticos competitivos (novos freios e contrapesos) e conectá-los a uma política macroeconômica que lograsse sucesso no controle inflacionário foi também uma característica dos anos 1980.

Portanto, as condições políticas e econômicas domésticas e externas do Brasil no final dos anos 80 podem ser resumidas da seguinte maneira:

(a) transições do ambiente internacional:

- fim da Guerra Fria;
- hegemonia de políticas liberalizantes;
- mudança de ênfase na política comercial multilateral, refletida nas pressões americanas para a regulamentação de novas áreas de atividades econômicas, tais como a da propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio, que ao final da Rodada Uruguai do GATT (1994) resultaram nos acordos TRIPS (*Trade Related Intellectual Property Rights*), e TRIMs (*Trade Related Investment Measures*);
- como uma reação a desequilíbrios trazidos pela recessão e pela crise da dívida dos países subdesenvolvidos,

deu-se a introdução dos ajustes estruturais como contrapartida para a assistência financeira internacional. As conseqüências sociais e políticas adversas dessas políticas de ajuste para os países receptores de tais financiamentos foram enormes.

(b) transições domésticas:

- transição para a democracia recentemente completada;
- promulgação da Constituição em 1988;
- novos freios e contrapesos;
- um crescente pluralismo de interesses cívicos e econômicos;
- um legado de políticas desenvolvimentistas voltadas para a substituição de importações;
- uma política externa globalista;
- o populismo macroeconômico sujeito à descentralização política, e
- taxas de inflação crescentes.

Foi sob tais condições que, em 1989, Fernando Collor de Mello foi escolhido Presidente em uma eleição com expressivo conteúdo plebiscitário. Collor foi eleito como um líder de forte apelo popular e fracos vínculos históricos com os grupos políticos estabelecidos. A sua eleição foi motivada por vários fatores: a) instabilidade social trazida pela grave crise econômica pela qual o país passava, inclusive com altos índices de inflação; b) o temor dos grupos dominantes de que um candidato da esquerda (Luís Inácio “Lula” da Silva) poderia ascender ao poder político, e c) a insatisfação do eleitorado com os partidos políticos hegemônicos⁸.

Permanece crucial o fato de Collor (1990-1992) ter adotado um estilo político distante do populismo macroeconômico e alheio às novas condições da política brasileira expressas na presença dos novos freios e contrapesos. Assim, Collor não se engajou em negociações e não procurou introduzir reformas por meio de procedimentos políticos competitivos. Pelo contrário,

⁷ Desde a Rodada Tóquio (1973-1979), os Estados Unidos passaram a afirmar que o princípio da “nação mais favorecida”, que permitia que os resultados das reduções tarifárias acordadas fossem estendidos a todos os participantes do GATT, dava oportunidade para que os países subdesenvolvidos fossem beneficiados pelos resultados das negociações sem necessariamente ter que oferecer algo em troca. Em outras palavras, a cláusula magna do GATT possibilitava que esses países adotassem o comportamento “caronista” (LIMA, 1986).

⁸ Esse último ponto é destacado por Lavareda (1989).

adotando um comportamento típico de uma presidência imperial, ele audaciosamente afirmou que “dispunha de uma única bala para acabar com a inflação”. O Plano Collor – Plano Brasil Novo – implementado por meio de trinta e quatro medidas provisórias, foi extremamente abrangente e intervencionista. Ele abarcou tanto medidas de estabilização monetária quanto ações que disseram respeito à regulamentação da economia, privatização de empresas estatais, venda de imóveis da União, reforma administrativa, extinção de órgãos federais e um Plano Nacional de Desestatização, entre outras.

Se por um lado Collor não procurou negociar mediante os procedimentos políticos competitivos dos novos freios e contrapesos e nem desenvolver uma maneira nova e consistentemente estruturada de fazer um “uso político da política macroeconômica”, por outro, tentou apoiar-se sobretudo em seu carisma. Essa forma de fazer política, acima dos partidos e ao largo do Congresso Nacional, ignorando os processos negociadores característicos das instituições democráticas, trouxe-lhe custos políticos altos. Como no caso de dois outros presidentes – Getúlio Vargas e Jânio Quadros – que tinham adotado comportamentos semelhantes, Collor não chegou ao fim do seu mandato. Em menos de dois anos, foi acusado de participação em práticas de corrupção, sendo submetido a um processo de *impeachment* e forçado a renunciar em 1992. Contudo, apesar de sua renúncia, Collor teve tempo suficiente para fazer rupturas decisivas com o importante legado desenvolvimentista.

Com o seu estilo imperial, Collor estabeleceu mudanças relevantes na estrutura estatal ao introduzir reformas que alterariam a forma pela qual o Estado e a economia interagem. Segundo Almeida (1996, p. 217), “[a] agenda da administração Collor, pela primeira vez, associou o combate à inflação com reformas destinadas a mudar os padrões de intervenção estatal na economia”. Essas reformas, com conseqüências de longo prazo, concentraram-se principalmente em duas áreas: liberalização comercial e privatização de empresas do setor público. Além disso, mudanças importantes também foram introduzidas na política externa, pela aceleração e ampliação de iniciativas diplomáticas regionais.

Durante os últimos anos do regime militar, as autoridades já haviam manifestado preocupação com os impactos inflacionários das despesas li-

gadas ao funcionamento de empresas do setor público. No governo do presidente Figueiredo (1979-1985), iniciativas modestas haviam sido adotadas no sentido de privatizar empresas públicas. Collor, porém, implementou um programa de privatização muito mais ambicioso, cujos objetivos foram “reduzir o déficit público, aumentar a eficiência dos serviços públicos e promover a democratização do capital, a modernização e a competitividade da economia” (*idem*, p. 218). Com suas reformas, Collor ampliou e acelerou a privatização do setor público e estabeleceu uma agenda de privatização, que acabou sendo seguida por seu sucessor, Itamar Franco (1992-1994), apesar da adesão deste último ao modelo desenvolvimentista.

Na área da política comercial, Collor também introduziu mudanças relevantes. A prática do populismo macroeconômico dos anos 60 aos 80, somada à crise da dívida dos anos 80, tinha evoluído no sentido de conduzir a política comercial para objetivos de estabilização monetária. Isso teve conseqüências significativas para o vínculo interno-externo, na medida em que resultou na eliminação da área comercial da política externa “globalista”. Nesse sentido, Lima e Santos (1998, p. 16) destacaram que “[a]o longo daquela década, a política de comércio exterior deixou de ser um instrumento de fomento industrial e passou a ser utilizada primordialmente para objetivos de ajustamento do balanço de pagamentos”. A política de liberalização comercial dos anos 90 teve o objetivo de frear a inflação, assim como de aumentar a competitividade da indústria brasileira. Nas frentes multi e bilaterais esperava-se que a busca por linhas menos contenciosas de ação diplomática facilitariam o caminho para uma melhor negociação da dívida externa (ver ABREU, 1997, p. 348). As medidas de liberalização comercial foram adotadas sem negociações políticas com o Congresso Nacional ou com grupos de interesse (LIMA & SANTOS, 1998, p. 22-23). Ademais, as reduções tarifárias tampouco foram negociadas em organismos multilaterais de modo que pudessem oferecer novas oportunidades econômicas para os interesses brasileiros. Do ponto de vista da política externa, a estratégia de Collor pode ser caracterizada como um movimento brusco que instituiu uma ampla liberalização, mas que não trouxe nenhuma vantagem tangível correspondente que tenha sido obtida dos competidores, incluindo os Estados Unidos. Tal liberalização comercial foi, inclusive, severamente criticada por

diplomatas brasileiros alinhados com o paradigma “globalista” (ver, *e. g.*, BATISTA, 1993).

Collor também acelerou e expandiu a política de integração regional. O estabelecimento de laços mais fortes com as economias vizinhas foi um ponto destacado pela postura “globalista” da política externa. No governo do Presidente Sarney, o desenvolvimento de uma política externa regional expressou-se em documentos como a *Declaração do Iguazu* e o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, ambos assinados conjuntamente em 1985 e 1988 pelo Brasil e pela Argentina. Entretanto, naquela época, a integração regional ainda era algo visto como um empreendimento limitado e de longo prazo. A integração entre Brasil e Argentina estava programada para acontecer dentro de um período de dez anos, e apenas então seria considerada a criação de um mercado comum. Collor acelerou e expandiu muito esse processo. A integração e o desenvolvimento de um mercado comum foram reprogramados para acontecer em apenas quatro anos e foram expandidos para incluírem o Uruguai e o Paraguai. Já na *Ata de Buenos Aires*, assinada por Fernando Collor e Carlos Menem em julho de 1990, o prazo previsto para a constituição do mercado comum reduzira-se de dez para quatro anos, e, no *Tratado de Assunção* (de março de 1991), Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai comprometeram-se com esse prazo. Na fase de transição para a criação do mercado comum (1991-1994), “[...] a preocupação imediata dos negociadores governamentais dos quatro países foi com a remoção do ‘entulho protecionista e anti-integracionista’ construído ao longo de décadas de industrialização substitutiva” (ALMEIDA, 1998, p. 50). Em dezembro de 1992 (*Cronograma de Las Leñas*), definiram-se os valores da tarifa externa comum (TEC) – alíquota máxima de 35% – e a data em que ela deveria entrar em vigor – 1º de janeiro de 1995. De 1990 a 1994 a alíquota média das tarifas brasileiras passou de 32,20% para 14,38%, e a máxima de 105% para 40% (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2000). Dessa forma, a política de integração regional do governo Collor incluiu-se em uma perspectiva de reforço da adaptação do país ao processo de globalização econômica e de implementação de políticas liberalizantes no nível interno (redução do escopo de atuação do Estado e abertura comercial). Por conseguinte, o governo brasileiro afastava-se da perspectiva integracionista mais cautelosa, que

havia sido defendida por Sarney e Alfonsín.

Assim, nessas três áreas – privatização, liberalização comercial e integração regional – as reformas de Collor foram rápidas e radicais o suficiente para trazerem modificações profundas, que não poderiam ser fácil ou rapidamente revertidas no futuro. Porém Collor não tentou negociar suas reformas internamente através de procedimentos políticos competitivos. Ele não levou em consideração o surgimento das novas condições institucionais correspondentes aos novos freios e contrapesos e nem desenvolveu mecanismos de formulação e implementação de políticas econômicas que substituíssem o populismo macroeconômico. Além disso, seu governo falhou no controle da inflação e na articulação de uma política externa abrangente, que conduzisse a uma inserção internacional afirmativa do Brasil e favorecesse o crescimento nacional sustentado, juntamente com um significativo apoio popular. Foi isso o que Fernando Henrique Cardoso propôs-se a conseguir⁹.

VI. POLÍTICA E *POLICY-MAKING* NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Durante o regime militar, todas as forças políticas relevantes, inclusive as oposicionistas, eram favoráveis às estratégias de desenvolvimento lideradas pelo Estado (ALMEIDA, 1996, p. 220-221). Contudo, a oposição rejeitou as políticas econômicas adotadas pelos governos militares alegando que elas valiam-se da repressão salarial como uma das condições necessárias para o crescimento, ainda que essa fosse habilmente mitigada pelo uso da correção monetária com datas-base diferenciadas. Assim, no final do período autoritário, grupos pró-democracia insistiram fortemente em uma política econômica apta a “combater a inflação sem punir os mais pobres, retomar o desenvolvimento econômico, renegociar a dívida externa, bem como estabelecer instituições democráticas” (*idem*, p. 220). Essas foram as reivindicações essenciais da Aliança Democrática, a coalizão de centro-esquerda que negociou com o regime autoritário a transição para a democracia em 1985. Esse amplo consenso, entretanto, erodiu na segunda metade dos anos 1980, devido aos sucessivos fracassos governamentais no contro-

⁹ Ver o discurso de posse de FHC em 1º de janeiro de 1996 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

le da inflação. Em especial, o fiasco do Plano Cruzado durante o governo de Sarney (1985-1989) contribuiu para que emergisse uma nova abordagem a respeito da política econômica (*idem*, p. 222). Essa abordagem, considerada como pragmática (Pereira, Maravall e Pzeworski *apud* ALMEIDA, 1996, p. 222), criticava o populismo econômico e a incapacidade dos governos de tratarem do componente inercial da inflação. De fato, o populismo macroeconômico alimentara a inflação que, no caso do Brasil, tinha ganho forte dimensão psicológica. Essa dimensão era o chamado “componente inercial” da inflação¹⁰, um legado direto do populismo macroeconômico e de seu uso da correção monetária. Considerava-se que a classe média brasileira acostumara-se ao jogo da inflação (OLIVEIRA, 1996, p. 26-28) – colhendo os benefícios da correção monetária – enquanto as classes de baixa renda sofriam grandes perdas decorrentes do “imposto inflacionário”. Além disso, a abordagem pragmática defendia a redução do Estado, acompanhada da reorientação do seu papel para a promoção do bem-estar social e para o desenvolvimento de uma política industrial voltada para a promoção das exportações.

Desde 1979, o governo tentou controlar as tendências inflacionárias por meio de vários planos de estabilização. Do primeiro Plano Delfim Neto, em 1979, até 1992, houve dez planos de estabilização monetária (ver Quadro 1). Contudo, todos esses planos haviam sido extraordinariamente mal-sucedidos ao tratarem do componente inercial da inflação brasileira. Assim, após a experiência de 10 planos de estabilização que não deram certo, aparentemente não havia mais meios disponíveis para a superação do impacto prejudicial da hiperinflação sobre a sociedade.

O Plano Real, adotado por Fernando Henrique Cardoso quando Ministro da Economia no governo Itamar Franco (1992-1994), foi extremamente bem-sucedido. Enquanto políticos de esquerda como Lula rejeitavam o plano, agarrados a antigas fórmulas populistas e desenvolvimentistas, Cardoso estabeleceu alianças com grupos políticos conservadores do Partido da Frente Liberal (PFL) e

do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) como base de apoio político para aprovar o Plano Real.

QUADRO 1 – Planos de estabilização (1979-1991)

1. Primeiro Plano Delfim (1979)
2. Segundo Plano Delfim (1981)
3. Terceiro Plano Delfim (1983)
4. Plano Dornelles (1985)
5. Plano Cruzado (1986)
6. Plano Bresser (1987)
7. Plano Feijão com Arroz (1988)
8. Plano Verão (1987)
9. Primeiro Plano Collor (1990)
10. Segundo Plano Collor (1991)

Fonte: Pereira (1992, p. 141-144).

O Plano Real (1994) englobou reformas emergenciais nas áreas de política fiscal e monetária, além de várias outras reformas de longo prazo. As reformas emergenciais objetivaram controlar o componente inercial da inflação. As reformas de longo prazo consistiram por um lado, no aprofundamento da abertura comercial, na integração regional, na privatização e na desregulamentação; por outro lado, a estratégia dirigiu-se para o Congresso e para as reformas constitucionais. Várias emendas constitucionais foram promulgadas em 1995, as quais flexibilizaram o monopólio estatal sobre o gás canalizado, o petróleo, as telecomunicações e eliminaram a discriminação contra o capital estrangeiro, redefinindo o conceito de empresa nacional (OLIVEIRA, 1996, p. 97). Em seguida, dando seqüência à estratégia legislativa, foram discutidas no Congresso as reformas previdenciária, administrativa e tributária, as duas primeiras já aprovadas, encontrando-se a última ainda em tramitação.

As reformas de longo prazo visaram a introduzir mudanças significativas na relação entre o Estado e a economia e no papel do capital estrangeiro nas atividades produtivas, dando continuidade ao processo de desmonte do desenvolvimentismo. Elas buscaram construir uma ordem econômica com características liberalizantes (maior presença das relações de mercado), mais integrada a uma economia globalizada. Isso correspondia a mudanças na estrutura do processo de formulação e implementação de políticas, de modo a contribuir para que a estabilização monetária se tornasse uma característica duradoura do sistema econômico.

¹⁰ O termo “componente inercial” foi “usado por economistas para descrever a propensão generalizada dos atores econômicos a ajustarem os preços constantes de forma automática, em antecipação à inflação futura, com base na inflação passada” (OLIVEIRA, 1996, p. 26-28).

Na descrição oferecida por Oliveira (1996), o plano de estabilização de Cardoso foi organizado em quatro grandes fases, conforme indicado no Quadro 2.

QUADRO 2 – Programa de estabilização de Fernando Henrique Cardoso

Fase 1	Ajuste fiscal emergencial (1993): a) Programa de Ação Imediata (PAI): cortes emergenciais em despesas; renegociação das dívidas estaduais e municipais; maior controle sobre os bancos estatais; reorientação do programa de privatização. b) Fundo Social de Emergência (FSE): obtenção pelo Executivo de poder discricionário para gastos orçamentários.
Fase 2	Reformas monetárias emergenciais (fevereiro a julho de 1994): a) Unidade Referencial de Valor (URV) (fev.1994): unificação da correção monetária em um único "super-índice" para sincronização dos ajustes de preço. b) Adoção do Real como nova moeda (jul.1994)
Fase 3	Reformas monetárias de longo prazo (a partir de julho de 1994): a) Política de contração monetária b) Alinhamento cambial: ancoramento flexível ao dólar americano
Fase 4	Reformas estruturais (a partir de julho de 1994): a) Liberalização comercial e integração regional: continuação de políticas de governos anteriores; usada para controlar aumentos de preços internos. b) Privatização: continuação de políticas de governos anteriores. c) Desregulamentação: extinção de regulamentações burocráticas estatizantes. d) Reformas constitucionais: permitem o investimento privado em serviços de utilidade pública (energia, telecomunicações etc.)

Fonte: adaptado de Oliveira (1996, p. 31-75).

Do ponto de vista do processo de tomada de decisão, a principal característica das reformas propostas por FHC foi o estabelecimento de uma estrutura decisória em dois níveis: em um primeiro, ocorreria uma negociação mais ampla, enquanto no outro teria lugar um processo de insulamento burocrático. De fato, as políticas monetária e cambial permaneceram isoladas da negociação política, sendo postas a cargo de uma *equipe econômica nuclear*, orientada por uma visão tecnocrática da administração macroeconômica, enquanto que as reformas econômicas não-monetárias ficaram abertas aos procedimentos políticos competitivos, incluindo o federalismo revitalizado¹¹. O insulamento burocrático e o estrito controle administrativo dos quadros

tecnocráticos foram implementados em áreas centrais do processo de formulação e gestão das políticas monetárias e orçamentárias, tais como o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Com efeito, no passado, a composição do CMN era mais ampla, incluindo a representação de várias burocracias e do setor privado. Contudo, desde 1994, pouco tempo após a posse de Cardoso, o número de membros do Conselho Monetário Nacional reduziu-se ao menor de toda sua história: apenas o Ministro da Economia, o Ministro do Planejamento e o Presidente do Banco Central hoje fazem parte deste Conselho (SOUZA & CASTRO, 1995). A variação no número de membros do Conselho Monetário Nacional é mostrada na Tabela 3 a seguir.

¹¹ Os estudos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no governo Fernando Henrique Cardoso mostram, por um lado, uma significativa preeminência do Executivo sobre as decisões do Congresso Nacional, quer do ponto de vista da formação da agenda e do uso amplo de medidas provisórias, quer do ponto de vista dos resultados alcançados (MELO, 1997; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000); por

outro lado, apontam também que negociações efetivas foram realizadas para a aprovação das reformas constitucionais (ALMEIDA & MOYA, 1997; SANTOS, 1997; ALMEIDA, 1999). Dessa maneira, a hegemonia do Executivo tem convivido com processos negociadores no âmbito do Legislativo, em contraste com o que ocorreu durante o governo Collor.

TABELA 3 – Membros do Conselho Monetário Nacional (1964-1994)

Ano	Membros
1964	11
1967	10
1969	14
1972	15
1990	17
1994-presente	3

Fonte: Souza e Castro (1995).

O poder político da equipe econômica nuclear cresceu também devido à centralização de procedimentos de gestão do orçamento (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999). Ou seja, a ampliação das negociações como meio de incorporar os novos freios e contrapesos às políticas do poder Executivo federal teve como contrapartida o insulamento de áreas-chave do processo de administração da política macroeconômica e a subordinação da capacidade operacional dos ministros às decisões da equipe econômica nuclear, que manteve autoridade e controle prático sobre a liberação de recursos. Dessa forma, Cardoso foi capaz de fazer um uso político da política macroeconômica, recorrendo à maior capacidade que o insulamento burocrático oferecia para a defesa radical da estabilidade monetária economicamente sustentada em aumentos colossais nas taxas de juros. A esse respeito, as estratégias de Cardoso foram:

a) neutralizar, desde antes de sua posse, o poder de veto de grupos conservadores na política partidária através do estabelecimento de uma aliança entre o seu partido, o PSDB, e o PFL e o PTB;

b) tirar vantagem do aumento de popularidade trazido pela queda acentuada da taxa de inflação, obtida pelo engenhoso controle do seu componente inercial e a conseqüente supressão do imposto inflacionário;

c) controlar a inflação por meio de (i) uma política de alinhamento cambial flexível do real em relação ao dólar, e de (ii) uma política de liberalização comercial ampla mas com exceções negociadas, o que permitiu certa proteção a alguns interesses especiais, como no caso do regime automotivo;

d) trocar “taxas de inflação explosivas” por “taxas de juros exorbitantes”, apesar dos reflexos no aumento astronômico da dívida pública, que atualmente gira em torno de 47% do PIB (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2000), e

e) sob os auspícios da coalizão governamental, realizar extensas negociações com referência às áreas não-monetárias do plano.

FHC de fato abandonou o populismo macroeconômico, que tinha caracterizado a formulação e a implementação de políticas no passado, e desenvolveu o pragmatismo macroeconômico, no qual a ênfase da política econômica recai sobre o controle de tendências inflacionárias e sobre a atenção aos constrangimentos externos, em detrimento de preocupações com a redistribuição da renda, o emprego e o estímulo ao crescimento acelerado. Em resumo, Cardoso aproveitou-se dos rompimentos iniciados por Collor em relação aos legados do desenvolvimentismo e procedeu à expansão das reformas pró-mercado. Contudo, ao contrário de Collor, Fernando Henrique: (a) desenvolveu uma estrutura político-administrativa, por meio da qual ele pôde implementar o pragmatismo macroeconômico, e (b) incorporou os novos freios e contrapesos à sua estratégia política. Enquanto Collor fez uso sobretudo de uma política imperial, Cardoso favoreceu negociações no contexto dos novos freios e contrapesos e ao mesmo tempo estabeleceu fortes constrangimentos para o comportamento dos grupos sociais e econômicos mediante taxas de juros extremamente elevadas, que alimentaram uma gigantesca dívida pública. As tendências ao acirramento do conflito político, antes parcialmente resolvidas por meio de práticas clientelistas e cooptativas das antigas estruturas corporativistas e que em seguida haviam sido absorvidas sob as práticas do populismo macroeconômico, juntamente com seus efeitos colaterais inflacionários, agora, sob o pragmatismo macroeconômico, passaram a sujeitar-se aos impactos do gerenciamento da dívida pública. Isso foi complementado, no nível externo, pela maior credibilidade perante a comunidade financeira internacional, incluindo o FMI e o Banco Mundial, e, no nível interno, por negociações – sob os olhos

vigilantes da coalizão governante – com grupos de interesse na aprovação de reformas da fase 4 do Programa de estabilização¹².

A renovação periódica no Congresso do Fundo Social de Emergência (mais tarde chamado de “Fundo de Estabilização Fiscal” – FEF) e as negociações com partidos, parlamentares, governadores e grupos de interesse, sob o firme controle da equipe econômica nuclear, o atendimento às recomendações das agências internacionais, sobretudo o FMI e o Banco Mundial – todos esses fatores permitiram que Fernando Henrique mantivesse o rumo da estabilização econômica e fosse inclusive reeleito em 1998.

O calcanhar-de-Aquiles da política de Cardoso, contudo, permaneceu o aspecto social: a capacidade limitada de seu governo de enfrentar a situação da pobreza no Brasil (ver BARROS, HENRIQUES & MENDONÇA, 2000). Essa é uma área em que a sociedade brasileira nunca passou por qualquer transição. Apesar de todo o virtuosismo dos governos na área de formulação e implementação de políticas econômicas, tanto sob o populismo macroeconômico quanto sob o pragmatismo macroeconômico, o Brasil permanece com níveis extremamente altos de desigualdade social e pobreza, conforme indicam as pesquisas recentes do Banco Mundial (WORLD BANK, 2001). As promessas originais dos tempos da transição para a democracia, de se “combater a inflação sem punir os mais pobres”, parecem ter se perdido sob as engrenagens do gerenciamento macroeconômico e de seus condicionamentos externos.

Nesse ponto, o vínculo interno-externo torna-se mais uma vez inteiramente relevante. É provável que constrangimentos econômicos do setor externo, que condicionam muito do pragmatismo macroeconômico, poderiam ser diminuídos como resultado de reformas das instituições financeiras e de comércio exterior¹³, em uma época em que a política externa brasileira encontra-se em busca de um novo paradigma.

¹² Incluem-se aí a privatização e a abertura de mercados nos setores de serviços (nas áreas de energia, telecomunicações etc.), os quais estavam, até então, fechados a investimentos privados ou estrangeiros.

¹³ Tais como as que têm sido sugeridas recentemente pela UNCTAD (2001).

O antigo paradigma globalista não é mais percebido de modo consensual pela diplomacia como sendo capaz de gerar uma política externa eficaz (LIMA, 1994; ARBILLA, 2000). O fim da Guerra Fria e a redução do poder de coalizão do Sul são alguns dos fatores que impedem a efetividade daquele paradigma na sua totalidade (LIMA, 1994, p. 43). Como também tem sido enfatizado por FHC e foi repetido pelo seu então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Lampreia (1995-2001), “a excessiva volatilidade dos fluxos financeiros internacionais” é prejudicial “para o Brasil e para a economia internacional como um todo” (LAMPREIA, 1998, p. 8). Ao mesmo tempo, é reconhecido que “acabaram-se os tempos do isolacionismo e da auto-suficiência” (*ibidem*). Ainda de acordo com Lampreia, o Brasil agora luta por “uma ordem internacional cujos processos decisórios estejam mais abertos do que hoje a um número maior de nações, em especial de sociedades em desenvolvimento” (*idem*, p. 11).

Uma das principais orientações da recente política externa do Brasil tem sido o estabelecimento e o fortalecimento de vínculos regionais, compatível com uma posição diplomática afirmativa diante das nações mais poderosas, principalmente os EUA. Esse propósito traduziu-se, por exemplo, na postura brasileira de fortalecer o Mercosul para impulsionar as negociações referentes à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) nas conferências de Miami e de Santiago, ocorridas em 1994 e 1998, respectivamente. Porém, permanece o fato de que a “autonomia pela integração” (*ibidem*) não é suficiente para tratar efetivamente da injustiça social. Essa realidade foi captada no comentário de Lampreia: “Em síntese, o peso do nosso país vem crescendo de modo acentuado; e estamos assumindo responsabilidades internacionais para nós sem precedentes. O Brasil jamais esteve tão próximo de tornar-se um ator realmente central no cenário mundial. É evidente que isto dependerá, em primeiro lugar, de conseguirmos superar os nossos problemas internos, especialmente na área social” (*idem*, p. 14).

O enfrentamento mais eficaz da injustiça social e o estabelecimento de um paradigma de política externa capaz de articular um vínculo interno-externo mais adequado aos interesses sociais e econômicos do país são objetivos que, a nosso ver, ainda são insuficientemente perseguidos pela elite governamental do país. Tornar esses objetivos

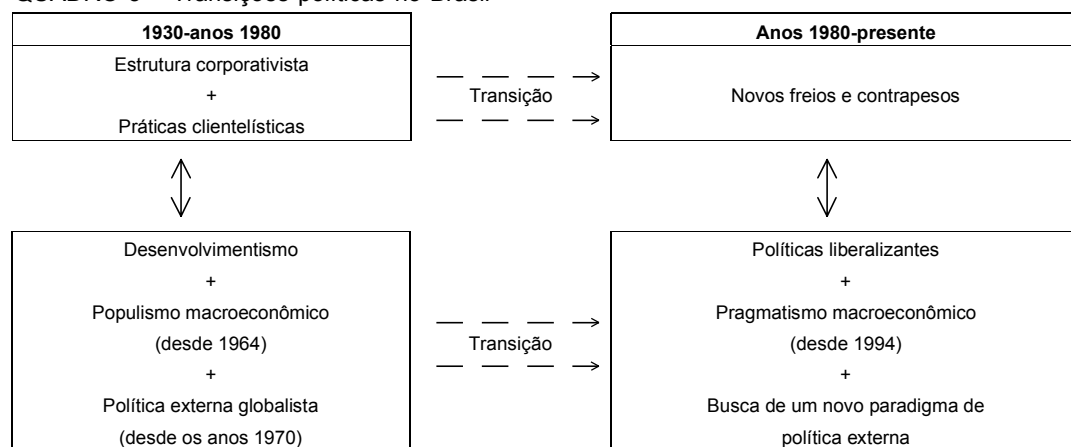
uma preocupação central das políticas de governo parece ser um desafio que os grupos políticos que disputarão as eleições presidenciais de 2002 deverão, com certeza, enfrentar.

VI. COMENTÁRIOS FINAIS

Nosso trabalho discutiu as transições políticas no Brasil no contexto da globalização. Focalizamos as transformações na estrutura do Estado e os legados políticos que influenciaram, segundo nosso ponto de vista, respostas internas a um ambiente internacional em transformação. Enfatizamos que o legado do modelo desenvolvimentista de formulação e implementação de políticas e a estrutura corporativa foram importantes para

reforçar as resistências à mudança nas décadas de 1970 e 1980. Indicamos também que o gerenciamento de políticas macroeconômicas combinado com o processo político mais amplo foi uma importante dimensão das transições. Enquanto o populismo macroeconômico desenvolveu-se desde os anos 60 e forneceu novos instrumentos aos governos do regime militar para administrar os conflitos sociais, o aumento da inflação determinou o surgimento do pragmatismo macroeconômico. Também focalizamos o papel da política externa e de seus limites na busca de uma articulação mais adequada do vínculo interno-externo. O Quadro 3 resume esses resultados.

QUADRO 3 – Transições políticas no Brasil



Dessa maneira, se os legados de políticas desenvolvimentistas e da estrutura corporativista explicam de modo significativo o *timing* tardio e a natureza pragmática da adaptação do país a um contexto internacional no qual há a hegemonia de políticas liberalizantes, tais legados tomados isoladamente não foram suficientes para explicar as transições ocorridas nos anos 90. Para isso é importante considerar, por um lado, a descentralização do poder político e social que acompanhou a transição para democracia no país, e, por outro lado, a hiperinflação e a crise econômica. Esse conjunto de fatores contribuiu para a erosão dos legados referidos e para a criação de novos condi-

cionantes para o processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Por último, cabe acrescentar que nas transições ocorridas no Brasil, durante o século XX, uma única área permaneceu inalterada: as disparidades na distribuição da renda e a pobreza disseminada não foram superadas, seja pelos governos autocráticos, seja pelos democráticos. Elas permaneceram mesmo diante de diferentes e até engenhosos estilos de formulação e implementação de políticas econômicas.

Recebido em 30 de outubro de 2001.
 Aprovado em 2 de abril de 2002.

Marcus Faro de Castro (mfcastro@unb.br) é Doutor em Direito pela Harvard University e Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Maria Izabel Valladão de Carvalho (mabel@unb.br) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. P.** 1996. O Brasil e o GATT : 1947-1990. In : ALBUQUERQUE, J. A. G. (ed.) *Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo : Cultura.
- _____. 1997. O Brasil na Rodada do Uruguai do GATT : 1982-1993. In : FONSECA JR., G. & CASTRO, S. H. N. (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. V. 1. 2ª ed. Brasília : Fundação Alexandre Gusmão.
- ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F.** 1998. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. (ed.)** 1996. *Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo : Cultura.
- ALMEIDA, M. H. T. & MOYA, M.** 1997. A reforma negociada : o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 119-132, jun.
- ALMEIDA, M. H. T.** 1996. Pragmatismo por necessidade. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213- 234, maio-ago.
- _____. 1999. Negociando a reforma : a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-452, set.-dez.
- ALMEIDA, P. R.** 1998. *Mercosul : fundamentos e perspectivas*. São Paulo : LTR.
- ALVES, M. H. M.** 1984. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis : Vozes.
- ARANTES, R. B.** 1999. Direito e política : o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev.
- ARBILLA, J. M.** 2000. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 237-283, jul.-dez.
- BARROS, R. P., HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R.** 2000. Evolução recente da pobreza e da desigualdade : marcos preliminares para a política social no Brasil. *Cadernos Adenauer I : Pobreza e política social*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- BATISTA, P. N.** 1993. A política externa de Collor : modernização ou retrocesso? *Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 106-135, mar.
- CARDOSO, E. & HELWEGE, A.** 1992. Populism, Profligacy and Redistribution. In : DORNBUSH, R. & EDWARDS, S. (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago : The University of Chicago Press.
- CASTRO, M. F.** 1997a. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun.
- _____. 1997b. Considerações preliminares sobre o federalismo e a política econômica no Brasil após 1980. In : CBRI. *O federalismo mundial e perspectivas do federalismo no Brasil*. Seminário internacional. São Paulo : Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.
- CBRI.** 1997. *O federalismo mundial e perspectivas do federalismo no Brasil*. São Paulo : Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.
- COHN, M. G.** 1997. *Teorias dos movimentos sociais*. São Paulo : Loyola.
- COX, R.** 1994. Global Restructuring : Making Sense of the Changing International Political Economy. In : STUBBS, R. & UNDERHILL, G. (eds.). *Political Economy and the Changing Global Order*. New York : Saint Martin's Press.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R.** 1997. Estabilização e reformas econômicas no Brasil : a visão das elites empresariais e sindicais. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, n. 1, p. 105-125.
- _____. 2000. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, n. 5, p. 48-81, jun.
- DORNBUSH, R. & EDWARDS, S. (eds.)** 1991. *The Macroeconomics of Populism In Latin America*. Chicago : The University of Chicago Press.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F.** 1995. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 175-200, out.

- _____. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem institucional*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- FONSECA JR., G. & CASTRO, S. H. N.** (orgs.). 1997. *Temas de política externa brasileira II*. v. 1. 2ª ed. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão.
- GOHN, M. da G.** 1997. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo : Loyola.
- HIRSCHMANN, A. O.** 1985. Reflections on the Latin American Experience. In : LINDBERG, L. N. & MAIER, C. S. (eds.). *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Theoretical Approaches and International Case Studies. Washington, D. C. : The Brookings Institution.
- IMMERGUT, E. M.** 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, Thousand Oaks, v. 26, n. 1, p. 5-34.
- JAGUARIBE, H.** (org.). 1992. *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. São Paulo : Paz e Terra.
- KAPSTEIN, E. B.** 1994. *Governing the Global Economy*. Cambridge : Harvard University Press.
- LAFER, C.** 1971. O GATT, a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina. *Revista de Direito Mercantil*, Rio de Janeiro, v. X, n. 3, p. 42-56.
- LAMPREIA, L. F.** 1998. A política externa do governo FHC : continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, jan.-jun.
- LAVAREDA, A.** 1989. Governos, partidos e eleições segundo a opinião pública : o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 341-362, set.-dez.
- LIMA, M. R. S. & SANTOS, F.** 1998. *O Congresso brasileiro e a política de comércio exterior*. Artigo apresentado na 21ª Reunião da Latin American Studies Association, realizada em Chicago, Illinois. Digit.
- LIMA, M. R. S.** 1986. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy : Nuclear Energy, Trade and Taipei*. Nashville. Tese (Doutorado em Ciência Política). Vanderbilt University.
- _____. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, otoño-invierno.
- LINDBERG, L. N. & MAIER, C. S.** (eds.). 1985. *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Theoretical Approaches and International Case Studies. Washington, D. C. : The Brookings Institution.
- LINZ, J.** 1990. Transitions to Democracy. *The Washington Quarterly*, Washington, v. 13, n. 3, p. 143-164, Summer.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L.** 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro : o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out.
- LOUREIRO, M. R.** 1997. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- MALLOY, J. M.** 1979. *The Politics of Social Security In Brazil*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- MOISÉS, J. A.** 1995. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo : Ática.
- MONTORO FILHO, A. F.** 1994. Federalismo e reforma fiscal. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 20-30, jul.-set.
- NUNES, E.** 1997. *A gramática política do Brasil*. Brasília : Escola Nacional de Administração Pública.
- _____. 1998. *Reforma administrativa, reforma regulatória : a nova face da relação Estado-economia no Brasil*. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu. Digit.
- O'DONNELL, G.** 1988. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In : REIS, F. W. & O'DONNELL, G. (orgs.). *A democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. São Paulo : Vértice.
- OLIVEIRA, G.** 1996. *Brasil real : desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo : Mandarin.
- PEREIRA, L. C. B.** 1992. O décimo-primeiro plano de estabilização. In : VELLOSO, J. P. R.

- (org.). *Combate à inflação e reforma fiscal*. Rio de Janeiro : José Olympio.
- SALLUM JR., B. & KUGELMAS, E.** 1993. O Leviatã acorrentado : a crise brasileira dos anos 80. In : SOLA, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo : Paz e Terra.
- SALLUM JR., B.** 1995. Transição política e crise do Estado. In : SOLA, L. & PAULINI, L. M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo : Universidade de São Paulo.
- SANTOS, M. H. C.** 1997. Governabilidade, governança e democracia : criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, set.-dez.
- SANTOS, W. G.** 1979. *Cidadania e justiça : a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro : Campus.
- SILVA, P. L. B.** 1997. A natureza do conflito federativo no Brasil. In : DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (orgs.). *A reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília : Universidade de Brasília.
- SKIDMORE, T.** 1973. Politics and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil, 1937-71. In : Stepan, A. (ed.). *Authoritarian Brazil*. New Haven : Yale University Press.
- SOUZA, A.** 1992. O sistema político-partidário. In : JAGUARIBE, H. (org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. São Paulo : Paz e Terra.
- SOUZA, M. C. C.** 1990. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. São Paulo : Alfa-Ômega.
- SOUZA, M. L. & CASTRO, M. F.** 1995. Independência política e econômica do Banco Central do Brasil. *Cadernos de Ciência Política*, Brasília, n. 17.
- STORRS, K. L.** 1973. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964*. Ithaca. Thesis (Ph. D.). Latin American Program, Cornell University.
- STUBBS, R. & UNDERHILL, G. (eds.)** 1994. *Political Economy and the Changing Global Order*. New York : Saint Martin's Press.
- VELLOSO, J. P. R. (org.)** 1992. *Combate à inflação e reforma fiscal*. Rio de Janeiro : José Olympio.
- WEIR, M. & SKOCPOL, T.** 1985. State Structures and the Possibility for "Keynesian" Responses to the Great Depression In Sweden, Britain, and the United States. In : EVANS, P. B. *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press.

OUTRAS FONTES

- BANCO CENTRAL DO BRASIL.** 2000. *Boletim do Banco Central*, fev. <http://www.bacen.gov.br/htms/boletim.htm> : 14.mar.2000.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO.** 2000. *Evolução tarifária no Brasil*. Brasília : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Secretaria de Comércio Exterior, Departamento de Negociações Internacionais.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.** 1995. Discurso de posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. 1º de janeiro de 1995. www.planalto.gov.br : mar.2000.
- Folha de S. Paulo.* 02.mar.2000.
- IBGE.** s/d. *Índice nacional de preços ao consumidor (IPCA)*. Série histórica. ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/Numeros_Indices/Series_Compatibilizadas/IPCA : 11.maio.2001.
- UNCTAD.** 2001. *Trade and Development Report*, 2001. www.unctad.org/em/pubs/ps1tdr01.em.htm : 30.mar.2001.
- UNITED STATES OF AMERICA.** 2000. *1999 Country Reports on Human Rights Practices - Brazil*. www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/brazil.html : 05.mar.2000.
- WORLD BANK.** 2001. *World Bank Development Report 2000/2001*. www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab4.pdf : 08.abr.2002.