

ESTADO, REGIME FISCAL E ORDEM MONETÁRIA: QUAL ESTADO? (*)

Lourdes Sola

O problema em perspectiva

A década de 80, ao contrário da anterior, caracterizou-se por condições internacionais e domésticas que abriram espaço para novos esforços de generalização quanto aos rumos dos países latino-americanos: Pelo seu escopo e amplitude, tais condições só encontram paralelo nos anos dourados das teorias do desenvolvimento que emergiram no período posterior à Segunda Guerra, em seguida ao novo reordenamento do sistema internacional. Essa tendência contrasta abertamente com a que prevaleceu entre 1970 e os primeiros anos da década de 80, quando o grande desafio intelectual para os que se ocupavam da economia política latino-americana consistia em dar conta da diversidade. Era esta, segundo Hirschman (1986), "a característica mais marcante da região", pois, segundo esse autor, "o mais interessante a transmitir refere-se às experiências específicas, freqüentemente contrastantes, dos diferentes países".

Essa diversidade se fazia ainda mais evidente pela comparação entre as respostas contrastantes ao primeiro choque externo(1974) por parte de países cujos regimes políticos, autoritários e modernizadores, apresentavam denominadores gerais em comum. Sob o impacto do primeiro choque externo, enquanto o Chile e a Argentina tendiam a liberalizar ainda mais suas economias, acentuando o caráter autoritário dos respectivos regimes, o Brasil iniciava o processo de abertura política; ao mesmo tempo que radicalizava a opção pelo *mix* entre plano e mercado, típico de um modelo de industrialização substitutiva coordenada pelo Estado, mas com algumas diferenças em relação ao passado suficientemente significativas para caracterizar um novo ponto de inflexão na rota de desenvolvimento econômico e político. Uma delas foi a descentralização regional da ação transformadora do Estado durante o governo Geisel, graças à qual os estágios mais avançados da industrialização por substituição de importações foram introduzidos de modo a estimular a emergência e/ou consolidação de outros pólos de desenvolvimento complementares ao do Sudeste. Do ponto de vista da distribuição regional dos incentivos e dos recursos financeiros para industrialização (e para o desenvolvimento da agricultura subsidiária àqueles pólos), portanto, pode-se falar um padrão mais inclusivo de acumulação, ao mesmo tempo que excludente no que se refere à distribuição funcional da renda. Além disso, o escopo e a dinâmica da abertura política- apoiada em sucessivas intervenções no sistema de representação imposto anos antes pelos próprios militares e na manipulação da concorrência eleitoral, pela via da implantação de um novo sistema partidário - confirmavam as dificuldades de consolidação do "novo autoritarismo". Tratava-se de um quadro político que radicalizava as características típicas de uma situação autoritária -mais do que de um regime autoritário institucionalizado. (1) A julgar por sua natureza e seu escopo, portanto, as transformações introduzidas pelo governo Geisel em resposta ao primeiro choque externo corresponderam a uma intensa redistribuição de recursos reais e políticos em direção oposta àquela levada a cabo por seus congêneres latino-americanos.

Na década de 80, as crises da dívida externa e os processos de democratização representaram forças homogeneizadoras poderosas, que obrigaram os observadores da cena latino-americana a uma mudança de perspectiva. Revelaram-se capazes de fazer submergir às diferenças iniciais quanto aos níveis de desenvolvimento econômico e político que haviam constituído, em cada caso, o ponto de partida dos processos de ajustamento e de transição democrática. Acabaram neutralizando também por algum tempo o poder explicativo da análise histórica, para dar conta da diversidade quanto aos pontos de chegada - cada vez mais visíveis a partir de 1990.

A dominância do liberalismo econômico e político veio se exprimindo através de um duplo movimento: a predominância das análises generalizadoras, indiferentes à diversidade das rotas de desenvolvimento; e um receituário universal, cuja característica é privilegiar como um dado da realidade o ponto de *chegada* prescrito, ou seja, liberalização econômica com democracia política. É essa perspectiva teóricometodológica que distingue uma das modalidades correntes de liberalismo - a mais pragmática, teoricamente menos consistente e, ao mesmo tempo, aquela que é politicamente mais determinante para nós, isto é,

a das instituições que compõem o Consenso de Washington. (2) Ela é, a meu ver, tão importante quanto o conteúdo substantivo das prescrições derivadas do saber econômico estabelecido. Em primeiro lugar, porque também acabam determinando o sistema de condicionalidades através do qual aquelas instituições têm influído (com maior ou menor grau de eficácia) nas decisões internas dos países que se revelaram financeiramente mais vulneráveis à reestruturação da ordem internacional. Em segundo lugar, e principalmente, porque o conteúdo do receituário está longe de ser estático, pois variou bastante desde a primeira codificação das regras para um ajustamento estrutural bem-sucedido, em 1989. Desse ponto de vista, as instituições relevantes vêm demonstrando maior dinamismo e flexibilidade do que se supõe. O suficiente para incorporar (seletivamente) as dimensões política e sociológica daquele processo e para produzir inovações analíticas significativas, em resposta à produção acadêmica de seus principais críticos e, sobretudo, aos choques de realidade que lhes foram administrados pela experiência frustrante das sociedades pós-socialistas. O impacto da experiência dos países pós-comunistas é introduzido de forma sintética por Bruszt e Stark (1994):

Liberalism has not abandoned its plans for the liberation of the economies of the once-socialist World, but the thrill is gone. Although only the most naive had promised quick-fixes back in 1989 and 1990, no one foresaw that declines in production would be deeper or last longer than the Great Depression of the inter-war years. Four years ago, liberals launched programs while standing triumphantly on the "ruins Of communism"; today they stand amidst the devastation of the "transition crisis" offering advice to governments whose electorates are already fatigued by years of reform". The heady heydays are gone in Central Europe. New governments in Poland and Hungary promise to keep their ships on the liberal course - but With socialist colors on the mainsails And Yegor Gaidar's program of shock therapy (for Russia) went up with the smoke billowing from the burning parliament building.

O que permanece constante é a forma pela qual os ingredientes novos são metabolizados, para serem convertidos em receitas e em condicionalidades econômicas e políticas: preserva-se a pretensão a uma universalidade de tipo abstrato e sobretudo o tratamento simplista dos caminhos que levam ao ponto de chegada prescrito, ou seja, das complexas interações entre liberalização econômica e democratização (Williamson, 1993). Uma complexidade observável também, vale lembrar, nas rotas seculares de desenvolvimento das próprias democracias capitalistas industrializadas que servem de paradigma aos técnicos daquelas instituições. Daí o contraste tematizado por Whitehead: entre, por um lado, a teoria social produzida pela melhor tradição liberal - "profundamente preocupada com a fragilidade e a reversibilidade dos processos de liberalização econômica com liberalização política" - e, por outro, "o triunfalismo" dos nossos dias (1993). Uma das marcas registradas deste último, com efeito, é fazer caso omissivo da categoria de incerteza para dar conta dos rumos e do ponto de chegada das "transições" econômica e política postuladas em sua doutrina.

O uso dos conceitos de Estado e de governabilidade exemplifica bem a forma pela qual as contribuições mais recentes da ciência social têm sido apropriadas - e recondicionadas - pela variante de liberalismo de que se trata aqui. Os dois conceitos têm a ver com um dos principais desafios dos anos 90, para os que se dedicam à economia política do desenvolvimento: explicar a *capacidade diferencial observada* em países de uma mesma região ou em diferentes "famílias" de países, para levar a cabo as reformas orientadas para o mercado e para criar condições de crescimento auto-sustentado. A experiência já acumulada no que se refere aos processos de ajustamento estrutural em curso na África, na América Latina, na Europa Central e do Leste e, de modo especial, o confronto com a experiência *efetiva* dos Tigres Asiáticos velhos e novos obrigaram a uma nova mudança de perspectiva. Parte da resposta foi proporcionada pela contribuição de cientistas sociais que se situam na "terceira onda", isto é, aqueles que, sem deixar de reconhecer o esgotamento da matriz "Estado-cêntrica", representam os críticos mais eficientes do tipo de minimalismo defendido pelos neoliberais (AlIISde11, Evans, Kaufman, Haggard, Sterling e muitos outros).

A essência de suas contribuições pode ser condensada em duas proposições. A primeira remete ao que se convencionou chamar "paradoxo neoliberal". A condição político-institucional necessária para *iniciar as* reformas orientadas para o mercado teria sido, justamente, a presença de um Estado forte, ativo, equipado com burocracias coesas e competentes, capazes de formular e coordenar a estratégia de liberalização econômica, graças ao alto grau de autonomia de que gozam em relação à sociedade. (3) A segunda é um requisito - eminentemente sociológico - vital para a *consolidação* daquela estratégia, e, portanto, para a redução do alto teor de incerteza característico da fase inicial de mudança de regime econômico: o *assentamento (embeddedness)* do Estado na sociedade. Ou seja, a existência de redes sociais e de filtros institucionais em bases permanentes, a partir dos quais se articulam as relações entre as burocracias e os interesses afetados e que garantem a integração destes ao processo decisório. Esta é, na verdade, uma condição que complementa (e corrige) a autonomia burocrática, pois para ser eficaz a estratégia relevante passa a depender das *formas de relação entre Estado e sociedade*. Depende, em primeira aproximação, das *informações* que esta última propicia sobre a viabilidade e o impacto econômico das mudanças em curso. É esse mecanismo que garante a conversão do saber técnico em *saber socialmente situado* (Bruszt e Stark; 1994). Além disso, a consolidação das reformas depende também, e principalmente, da extensão e profundidade das *relações de parceria e de aliança* que o Estado ativista estabelece com os setores econômicos e sociais de que depende a implementação das políticas relevantes. Se é assim, cabem duas observações: trata-se de um Estado desenvolvimentista, como na caracterização feita por Evans dos Tigres Asiáticos; e, sobretudo; de um tipo de assentamento do Estado na sociedade cuja eficácia econômica e legitimidade social dispensam a existência de um regime político democrático (Sola, 1993). Pareceria impossível, portanto, transplantá-lo para contextos políticos e institucionais pós-autoritários, onde os processos de liberalização econômica e de democratização estão ocorrendo

simultaneamente.

Apenas parte dessas evidências conclusivas foi apropriada pelo liberalismo em pauta. Delas derivou a receita geral de um *Estado forte*; complementada, como se verá, por condições de *governabilidade econômica*, judiciosamente definidas, com vistas a realizar o objetivo estratégico de criar mercados ou ampliá-los. Situo esse tipo de resposta - que faz caso omissivo das diferenças institucionais (sempre concretas) entre regimes políticos e entre padrões de desenvolvimento, sempre específicos do tipo de assentamento do Estado na sociedade - na *quarta onda*. A crítica mais contundente sobre esse novo estado de coisas - em que o liberalismo se converte em neostatismo - nos vem dos países pós-socialistas.

While liberalism recovers from the shock administered to it by the post-socialist societies, new voices can now be heard with increasing clarity and growing confidence articulating another solution. Free-market liberalism, they argue, places its hopes on a self-generating market. But the strategy confuses goals and means. To create markets, one cannot rely on markets ... one must first strengthen the state. What is clear is ... that the literature on "transition" will soon be awash in new designs by which the state can effectively fulfill its "specific modernizing role"... *the new discourse is about how to stabilize state institutions with more coherence, capacity, and cohesiveness*. Whereas the first experiments in Eastern Europe were characterized by a kind of designer capitalism, this second epoch promises a kind of designer state ... Distance, however, is no obstacle. In transporting the latter (East Asian Miracle model): the World Bank's commissions travel from Beijing to Budapest, from Singapore to Slovenia, from Taiwan to Tallin, carrying its authorization to "rethink the state" (The World Bank, 1993). *That the new blueprints, recipes and designs... are derived from authoritarian states seems of secondary importance*. In the new debate the noun "state" is positively modified by one adjective, "strong" (Bruszt e Stark, 1994, p. 2, grifos meus).

Nos anos 90, o problema da capacidade diferenciada dos vários países, blocos e regiões para levar a cabo os processos de estabilização e de liberalização econômica passou a ser tratado em termos das condições deficitárias de governabilidade nos países periféricos incluídos no grupo dos "transformadores lentos" (por oposição aos "transformadores vigorosos"). Também nesse caso, um dos desdobramentos mais importantes das experiências de ajustamento estrutural - negligenciado até aqui - é o efeito de *feedback* que exerceram sobre os mapas conceituais dominantes entre os quadros técnicos das agências financeiras multilaterais. As diferenças de ritmo e de rumos naqueles processos já não são abordadas em termos de "vontade política" ou de erro tecnicamente evitável, como na interpretação estritamente economicista que prevaleceu nos anos 80, mas a partir das condições de "governabilidade econômica" (Sola, 1994a).

A questão da governabilidade é agora "problema para a teoria do desenvolvimento" (4) - o que a meu ver representa progresso genuíno e considerável. Em primeiro lugar, porque implica um deslocamento de foco que permite explicar a "tragédia da má administração de recursos e da corrupção" (em meio à pobreza absoluta) e as diferenças de desempenho econômico, a partir de condições *sistêmicas*, eminentemente sociológicas e políticas, tais como: equilíbrio entre poderes; *accountability*, grau de controle (público) da informação; prevalência da lei. Em segundo lugar, porque essa noção de governabilidade, embora restrita a alguns requisitos gerais - *accountability*, *transparência*, e *previsibilidade* (entendida como a *prevalência da lei*) - , obriga o analista a dar conta da diversidade dos contextos políticos, institucionais e culturais de que se trate. (5) Assim, a ausência ou déficit daqueles requisitos remete às dificuldades de instaurar e, sobretudo, de fazer valer, os procedimentos operacionais padronizados e outros instrumentos das burocracias racionais-legais, os quais se revelaram imprescindíveis para a iniciação e para a consolidação das reformas liberais pelos estados desenvolvimentistas do Sudeste Asiático.

Essa mudança de perspectiva abre espaço para uma outra questão, vital para avaliar as condições *existentes* de governabilidade econômica: de que Estado se trata? Qual o grau de *enraizamento* das instituições que compõem o Estado, sobretudo do Estado que se quer racional-legal - e *portanto do arcabouço legal* - , na *sociedade, no sistema de valores e nas formas de interação política vigentes*? Se os técnicos das agências multilaterais estão conscientes dessas implicações - que contradizem a possibilidade de transplantar o "Estado forte", capaz de determinar quão bem os mercados deverão funcionar-- é difícil de avaliar. Um fato é iniludível: ela obriga o observador a problematizar, em cada caso, o padrão de relações existente entre Estado e sociedade. E, em decorrência, o sensibiliza para a experiência de um dilema que se tornou familiar para os cientistas sociais, para os políticos profissionais e, de modo especial, para os decisores da área econômica na América Latina ao longo dos anos 80: as mudanças institucionais têm um *timbre* próprio que, como lembra North (1990), é "extraordinariamente incrementalista".

TABELA 1
CRESCIMENTO DO PIB E DA TAXA DE INFLAÇÃO
NA AMÉRICA LATINA (EM %)

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

Daí o dilema ainda não suficientemente tematizado por uma economia política do desenvolvimento: o tempo da construção institucional é bem mais lento do que aquele imposto pela necessidade econômica (e que prevalece entre macroeconomistas), sobretudo no caso das sociedades que entraram em rota explosiva. Daí, também, uma tensão recorrente, que é, a meu ver, constitutiva dessas situações entre a lógica da estabilização dos preços e do processo de iniciação das reformas, que é *concentradora de poder*, por um lado; e, por outro, a lógica da construção democrática, que é descentralizada, podendo ser centrífuga em alguns casos-limite. Este é o caso do Brasil, onde o processo de enfraquecimento do poder central pode ser equacionado em termos da tendência à proliferação de *centros de poder rivais* na disputa pelos recursos do Estado e pela redistribuição de novos recursos políticos; um fenômeno, visível, por exemplo, na forma que assumiu o federalismo econômico a partir da democratização.

O objetivo deste artigo é analisar a capacidade diferencial do Brasil para levar a cabo o processo de estabilização econômica, à luz das restrições, dilemas - e dos eventuais incentivos - que o novo marco legal impõe para a reestruturação das

formas de financiamento e de gastos do Estado e para o exercício de uma das formas de autoridade política, que é a autoridade monetária. Há boas razões para abordar a Constituição de 1988 dessa maneira. Uma delas é que isso permite situar melhor unia das características distintivas da modalidade brasileira de democratização - a decisão das elites políticas de reformular o arcabouço legal herdado do regime militar *antes* da compleição do ajustamento fiscal e da estabilidade da moeda-, ou seja, antes de estabelecidos os contornos de uma nova ordem econômica. Sob esse aspecto, nossa experiência contrasta com a dos demais países da região. Outra razão é que, dessa perspectiva, o problema da governabilidade democrática pode ser explorado também em termos da coerência e/ou do conflito entre as novas regras constitucionais, por um lado, e, por outro, as políticas *substantivas* necessárias para resolver dois dos mais prementes desafios da política econômica: a mudança de regime fiscal e a consolidação de uma nova ordem monetária.(6) A intenção teórica subjacente a esse artigo pode ser explicitada nos seguintes termos. Trata-se de uma resposta que se pretende crítica das conclusões - e dos eventuais avanços - da "quarta onda", a partir da experiência brasileira. Por isso, obriga o analista a situar-se frente à questão teorizada por O'Donnell (1993): a da natureza específica das democracias emergentes e a centralidade da dimensão legal enquanto constitutiva do *Estado e da ordem política* que este é capaz de fazer prevalecer (ou não) - a partir de suas formas de assentamento na sociedade. Dessa óptica, com efeito, a questão "Qual Estado?" é inseparável da questão "Qual democracia?". Sobre isso, diz esse autor:

... states are interwoven in complex and different ways with their respective societies. This embeddedness means that the characteristics of each state and of each society heavily influence the characteristics of what democracy will be likely (if at all) to consolidate - or merely endure or break downIt is a mistake to conflate the state with the state apparatus, the public sector, or the aggregation of public bureaucracies. These, unquestionably, are part of the state but not all of it. The state is also, and no less primarily, a set of social relations that establishes a certain order, and ultimately backs it with a centralized coercive guarantee, over a given territory. Many of those relations are formalized in a legal system issued and backed by the state (O'Donnell, 1993).

Governabilidade democrática e crise fiscal do Estado

A questão das relações entre governabilidade e ajustamento estrutural com democratização na América Latina tem sido objeto de tratamento sistemático para dar conta de duas questões. A primeira tem a ver com a natureza e o escopo das jovens democracias, os limites impostos pela necessidade econômica: à sua institucionalização e a natureza do Estado que emergiu da crise. (Malloy, 1993; O'Donnell, 1993; Sola 1993; Torre 1993; Weffort, 1992). A segunda, como vimos, foi posta pelos eventos desta década: como explicar a *capacidade diferencial* das democracias emergentes para compatibilizar a democratização com os custos da transição para um regime econômico que pressupõe *uris modicum* de reformas orientadas para o mercado? (Whitehead, 1993b; Przeworski, 1991). Os autores que vêm tratando de responder a ambas têm explorado a relação contraditória entre aqueles dois processos, confirmada pelos eventos da década passada.

Existe um denominador comum entre ambos; no entanto. Meu argumento é que, nas condições latino-americanas atuais, tanto os experimentos de reestruturação da economia quanto os de democratização convergem no sentido de impor um desafio, que é político por excelência: a reforma e a reorganização do Estado. Trata-se, com efeito, de democratiza-lo e, ao mesmo tempo, de dar início a reformas econômicas para torná-lo mais efetivo, recapacitando-o também como poder público. Cada uma dessas três tarefas tem um pressuposto técnico -jurídico - a reforma do marco regulador vigente, em cada caso.(7) É desse ângulo que me proponho a dar conta de uma das principais condições de governabilidade democrática que singularizam a experiência brasileira. Que restrições e/ou *illcentivós* a nova Constituição de 1988 oferece para a reforma do Estado, no sentido específico de que me ocupo aqui, ou seja, para a mudança de regime fiscal e de ordem monetária?

Há boas razões para essa opção analítica. No plano teórico, o arcabouço legal fixa parâmetros - e limites - dentro dos quais é possível explorar o problema da governabilidade em termos mais abrangentes do que propõe o tipo de liberalismo tratado acima. Um ponto de partida conveniente remete a questões que começaram a fazer parte da agenda governamental da região nos anos 80. Qual o raio de manobra efetivo de que dispõem as lideranças políticas para exercer suas eventuais qualidades de *statecraft*, tal como definida por Malloy, isto é, paia desenvolvera capacidade de gerar novos recursos de poder a partir de instituições dadas e de modo a enfrentar os desafios de políticas públicas que têm pela frente, façam ou não parte de sua plataforma eleitoral? Qual o grau de coerência (ou de conflito) entre as políticas substantivas em que implicam os processos de estabilização e de reformas econômicas e políticas tratados aqui, por um lado e, por outro, a ordem política que os constituintes almejam implantar através da nova Constituição?

A razão empírica é que a governabilidade emerge entre nós como categoria unificadora entre vários tipos de saber - entre economistas, politólogos e políticos profissionais - porque ganhou impulso enquanto problema político no período pós-constituente. A idéia subjacente de que a Constituição de 1988 "torna o país ingovernável", segundo o último ministro da Fazenda do governo Sarney, Mailson da Nóbrega; ou de que ela "é inflacionária", conforme anunciou Ibrahim Eris, presidente do Banco Central no governo Collor, merece análise desapassionada. Um ponto de partida conveniente é indagar: quais são as restrições legais que impedem ou facilitam a tratabilidade da rota explosiva *quaisquer que ,sejam os propositores de política econômica?*

Para fins de análise comparativa, a questão que adquire centralidade é a da *seqüência x* coexistência entre a reformulação do arcabouço legal, por um lado, e por outro, as reformas necessárias para reverter a crise fiscal do Estado.(8) A opção das elites políticas brasileiras pela estratégia de afrontar simultaneamente as duas tarefas - mas sem coordená-las - responde pela recorrência de um dilema freqüente com que se enfrentaram os três poderes, mas sobretudo o Executivo, ao longo dos experimentos de estabilização posteriores a 1989: entre o imperativo democrático de garantir a prevalência da lei e os requisitos impostos pela necessidade de estabilizar a economia. (9)

A experiência de gestão econômica acumulada nos últimos cinco anos permite, com efeito, apontar a Constituição de 1988 como uma conquista ambígua. Ela tem sido apresentada pelos decisores da área econômica como o principal locus dos obstáculos jurídico-institucionais para a implantação de um regime fiscal coerente, indispensável para reverter ou eliminar as pressões hiperinflacionárias. A prevalência das novas regras de jogo teria causado uma redução ainda maior das margens de manobra daqueles decisores; da mesma forma, a necessidade de revisão constitucional contribuiu ainda mais para o congestionamento da agenda governamental. Por outro lado; a nova carta tornou possíveis conquistas sociais inéditas na história brasileira e, como se verá, abriu algum espaço para normatizar procedimentos imprescindíveis para o exercício da autoridade monetária pelo Banco Central, sem prejuízo de uma ampliação inédita da autonomia federativa. Os dois atributos do novo marco legal - enquanto obstáculo a uma reforma fiscal eficaz e como incentivo para o exercício da autoridade monetária - serão discutidos nos itens seguintes.

Quando analisada do ponto de vista da estabilidade política, entretanto, a Constituição de 1988 está longe de ter servido como a âncora legal esperada por seus artífices para levar a bom termo a institucionalização da democracia brasileira. Pelo contrário, redundou em fator adicional de desestabilização das expectativas, por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, porque tinha inscritas, sob a forma de normas constitucionais, sucessivas oportunidades de alteração nas regras do jogo: o plebiscito sobre a forma de governo, parlamentarista ou presidencialista, republicano ou monárquico, que acabou sendo antecipado para abril de 1992; a revisão constitucional prevista para ter início em outubro de 1993 e que acabou frustrada em maio de 1994; as reformas eleitorais é partidária, cujas regras ainda estão por definir. A julgar, portanto, pela relevância que tem para a construção democrática esse conjunto de regras *em aberto*, os constituintes *acabaram por alongar o prazo temporal de incerteza institucional, em lugar de reduzi-lo*. Além disso, dada a importância que diferentes alternativas institucionais podem ter na determinação dos resultados da competição política, os constituintes abriram espaço para multiplicar para o futuro próximo o número de tarefas que Hirschman (1979) designaria como *antagônicas - qualquer que fosse o governo de turno*.(10)

Cabe considerar, portanto, no caso brasileiro, um terceiro tipo de transição - de um regime legal a outro - e, portanto, uma outra modalidade de ajustamento, que vem implicando um processo lento e incerto de reestruturação dos cálculos estratégicos, das expectativas e do comportamento das elites políticas, assim como dos interesses organizados e dos demais agentes econômicos. Tanto do ponto de vista econômico quanto político, a experiência brasileira pode ser representada como um caso de duplo *zuddling through*, onde os processos de institucionalização e de transformação econômica correspondem a modalidades de ajustamento que são antípodas na estratégia de choque, que Przeworski (1991) caracterizou como a opção preferencial pela "pílula amarga". Isso obriga a estabelecer e aprofundar os problemas de governabilidade democrática que derivam especificamente do marco jurídico-legal (distinguindo-os provisoriamente daqueles predominantemente político-institucionais).

TABELA 2
BONANÇA FINANCEIRA EXTERNA

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

Fontes: Banco Central e Estatísticas Históricas do IBGE. *In* Serra, José. "Contra a corrente", *O Estado de S. Paulo*, caderno de Economia, 25.4.93.

planos de estabilização por choque heterodoxo e a visibilidade que adquiriram os mecanismos de postergação de qualquer tipo de reforma fiscal - sem o que o ajustamento externo empreendido nos primeiros anos da década não se completaria. A governabilidade enquanto problema reflete, acima de tudo, o grau de exposição dos novos decisores da área econômica às restrições, oportunidades e sobretudo à incerteza político-institucional que afetam os resultados das políticas substantivas propostas - *em tandem* com a democratização. Esse tipo de mudança merece ser abordado, a meu ver, como parte da lenta e penosa formação de uma cultura governista entre os antigos críticos do regime autoritário - por contraste com a *cultura oposicionista* dominante entre as elites políticas relevantes *antes* de terem acesso ao poder. Estas tenderam a privilegiar quase exclusivamente o critério de legitimidade. Esse tipo de aprendizagem - dos compromissos e restrições implicados pelo exercício do poder -, como se sabe, pode ser típico, mas não é exclusivo da experiência brasileira de democratização. Pode-se afirmar, entretanto, que as características de nosso sistema político contribuíram para aguçá-lo dramaticamente a sensibilidade das elites governamentais e da opinião pública para problemas político-institucionais de três ordens.

Em primeiro lugar, o Brasil representa um caso extremo de fragmentação e de instabilidade do sistema partidário, o que sistematicamente inviabilizou a formação de coalizões governamentais estáveis, *quaisquer* que fossem os propositores de políticas públicas e o conteúdo substantivo destas: É essa característica distintiva que torna mais difícil satisfazer uma das condições de governabilidade democrática (e não só econômica, como no ideário minimalista), ou seja, transpor o hiato que existe em vários países da região (Malloy) entre: a coalizão eleitoral que legitima o acesso dos governantes ao poder, por um lado, e, por outro, a montagem de uma coalizão governamental estável. Em contrapartida, a instabilidade que caracteriza o sistema representativo e a conseqüente dificuldade de rotinizar as práticas governamentais e a coordenação das relações entre Executivo e Congresso, entre governo federal e governos subnacionais, aumentam o espaço de manobra das lideranças políticas. Mas isso ocorre a um duplo custo: a personalização das iniciativas de política econômica; e a politização à *outrancé* do Estado. Em segundo lugar, torna-se especialmente visível a incapacidade do governo representativo de turno para instaurar formas de controle sobre as estruturas de gastos e de custos de setores cruciais do aparelho de Estado - notadamente empresas estatais, bancos oficiais e seus respectivos fundos de pensão, não obstante o fato de dependerem parcial ou totalmente de recursos públicos. Sob esse aspecto, uma das singularidades do caso brasileiro consiste no fato de que o Estado, embora afetado por uma profunda crise fiscal como em outros países latino-americanos, não entrou em colapso. Nele ainda coexistem bolsões de eficiência, que se desenvolveram à sombra do Estado desenvolvimentista, e setores e estruturas corporativas que resistem à adoção de critérios microeconômicos de eficiência. Por isso, um terceiro problema de governabilidade democrática é a reforma do serviço público, em moldes tais a assegurar a capacitação técnica e organizatória de setores da burocracia estatal - e a definição de marcos reguladores que permitam enfrentar um duplo desafio: reestruturar a economia e, simultaneamente assegurar a prevalência da lei, não só no território nacional, mas também no interior do aparelho de Estado.

Nas próximas páginas serão abordados dois mecanismos principais através dos quais a Constituição de 1988 incide sobre as condições de governabilidade econômica: o processo orçamentário e o exercício da autoridade monetária.

A Constituição de 1988 e a paralisia fiscal

A intratabilidade da crise fiscal do Estado pode ser abordada em primeira aproximação como uma modalidade de paralisia decisória que tem duas dimensões. A primeira remete à forma pela qual o choque externo de 1982 incidiu sobre os conflitos distributivos já em curso em cada país, em resposta à inevitável redistribuição de penalidades (de privilégios) - e de recursos políticos - associada aos processos de ajustamento externo e fiscal e de democratização. A experiência vem demonstrando que a saída para os impasses políticos subjacentes à tendência à rota explosiva característica de algumas das economias da região depende, em grande parte, das formas de articulação entre Estado e sociedade, das quais o sistema de representação é um dos mais relevantes. Daí a variedade de *breakthrough,s* para os impasses distributivos que impediam a reversão daquela crise: *ex post*, através da catarse da hiperinflação, como na Argentina, e, de modo particular na Bolívia; pela via de um pacto social preventivo articulado por um partido dominante, como ocorreu no México; ou pela regressão a um regime autoritário, como no Peru. As origens da paralisia fiscal e sua dinâmica política no Brasil foram exploradas mais extensamente em outro lugar." (11)Interessa aqui explorar a segunda dimensão, que remete ao marco legal na acepção elaborada por O'Donnell (1993). Ou seja, "enquanto dimensão constitutiva do Estado, e da ordem que este estabelece e garante sobre todo o território nacional" e que, por sua vez, permite definir uma modalidade específica de suas formas de assentamento (e de penetração) na sociedade. As questões de fundo, nesse caso, seriam - qual Estado, qual democracia? - com vista a estabelecer as características distintivas das poliarquias não-institucionalizadas, em contraste com as democracias representativas. Há, no entanto, uma questão preliminar apenas tocada por aquele autor, isto é a dos graus de liberdade de que dispõem as elites governamentais, dado o arcabouço legal existente, para enfrentar as principais tarefas que têm pela frente e que, no caso em pauta, é a própria crise fiscal do Estado? Em outros termos, quais são as possibilidades abertas pelo novo marco legal para reorganização do Estado no Brasil - requisito que, como vimos, é imposto seja pela necessidade de completar o ajustamento estrutural seja pelo processo de democratização? Um critério objetivo relevante é; justamente, o *padrão vigente de alocação dos recursos públicos*, sua maior ou menor flexibilidade, instituído pela própria Constituição de 1988, e/ou pelos dispositivos legais dela derivados.

Existe uma relação clara e quantificável entre o raio de manobra deixado pelos constituintes ao governo da União e a impossibilidade de "um regime fiscal auto-estabilizante", condição básica para o sucesso da política antinflacionária (Velloso, 1993).**(12)** A Constituição de 1988 trouxe três inovações institucionais que introduziram uma mudança drástica no regime fiscal prevalecente.

1. A primeira consiste na subdivisão do Orçamento Geral da União (OGU) em dois suborçamentos: o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. Cada um deles passou a depender de distintas fontes de recursos (não-financeiros) em função das despesas a que se destinavam. Respectivamente, o Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI, e o Imposto de Renda, IR, para o caso do Orçamento Fiscal; e as contribuições sociais, inclusive as previdenciárias, no caso do Orçamento da Seguridade Social.

2. A segunda inovação foi uma profunda reforma tributária através da qual institucionalizavam-se:

a) a gradativa descentralização dos recursos da União em favor de estados e municípios e; b) controles mais democráticos sobre os poderes do Executivo na formação do Orçamento Global da União, materializados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), graças ao que o Congresso adquiria prerrogativas inéditas na história brasileira no que se refere ao poder de taxar e alocar recursos.**(13)**

3. A nova Carta garantia a ampliação sistemática das receitas destinadas ao Orçamento da Seguridade Social, proporcionalmente àquela canalizável para o Orçamento Fiscal. **(14)** Em 1992, a receita desse suborçamento já correspondia a 51% do total. Dois mecanismos respondem por esse resultado: a introdução de novos itens de despesa ao longo dos últimos quatro anos, em decorrência de dispositivos constitucionais; e o aumento sistemático das contribuições sociais.

Essas mudanças representaram avanços decisivos em três direções.. A primeira inovação obrigava a maior transparência e melhores condições de "controle horizontal", onde antes prevalecia uma das caixas pretas do regime autoritário - e através delas o poder de manipulação da equipe econômica. **(15)** No segundo caso, acelerava-se a descentralização e a redistribuição de recursos tributários a favor dos estados e municípios, iniciadas na segunda metade da década de 70, durante o governo do general Geisel (1974/78).**(16)** Finalmente, a expansão do espaço tributário ocupado pelo Orçamento da Seguridade Social constituía uma das modalidades de reparação da "dívida social" - e, portanto, de um legado secular que o regime militar apenas aprofundara - parte da tarefa que os constituintes se impuseram de "passar o país a limpo". **(17)**

O alcance do novo regime fiscal para o reordenamento das finanças públicas pode ser avaliado com relativa precisão. Este impunha uma mudança substantiva na participação relativa de cada um dos dois orçamentos no total, a favor do Orçamento da Seguridade Social. O fato de que este tivesse sua cota aumentada - nas circunstâncias em que a participação da receita global do governo federal no PIB não subia na mesma proporção - significa que o Orçamento Fiscal, formado principalmente por receita de impostos, veio perdendo importância relativa. Além disso, a composição do Orçamento Fiscal foi alterada de forma assimétrica: à redistribuição de recursos a favor dos estados e municípios não correspondeu uma transferência proporcional das obrigações correspondentes. **(18)** As informações da Tabela 3 permitem avaliar o ritmo e a escala em que a reforma fiscal beneficiou os governos subnacionais nos últimos anos, constituindo uma das principais causas da erosão dos recursos do governo federal. Mais importante ainda, introduziu uma rigidez progressiva na estrutura de gastos do governo central, constituindo assim a causa principal do "engessamento" de seus recursos financeiros, já depauperados pelas mudanças mencionadas. Ao mesmo tempo, a reforma em pauta legalizava expectativas políticas inseparáveis do contexto de transição democrática. Respectivamente: a reativação do princípio federalista, no sentido de satisfazer as demandas por maior autonomia financeira dos poderes estadual e local; restrições ao arbítrio dos ministros da área econômica no processo orçamentário; redistribuição de competências entre o Banco Central e o Tesouro, de modo a garantir maior autonomia ao exercício da autoridade monetária e obrigar maior transparência e *accountability* nos gastos dos executivos federal e estaduais. **(19)**

TABELA 3
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A
ESTADOS E MUNICIPALIDADES

**Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI),
 Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre a
 Circulação de Mercadorias (ICM)**

	Transf.- % of IPI + I. Renda Total de impostos	Transf. receita bruta (% of)	Transf. - % ICM
1989	24,2	17,5	25,0
1990	41,0	23,0	40,3
1991	44,0	24,6	36,9

Fontes: Instituto de Estudos do Setor Público, *Indicadores*, nº 7 (agosto de 1991), com base nos dados de Informação Financeira do Tesouro.

Em outros termos, a reforma fiscal associada à Constituição de 1988 aponta para um resultado ambíguo: ao mesmo tempo que restringia o espaço de manobra das elites governamentais para a solução da crise fiscal do Estado, contribuía para democratizá-lo, endossando - no nível das intenções dos constituintes - os novos critérios de legitimidade que emergiam com a transição democrática. Interessa aqui apontar em que sentido o marco legal representa o principal fator de "engessamento" progressivo dos recursos da União, atuando como uma constrição à tratabilidade da crise fiscal do Estado. Sob esse aspecto, importa ressaltar o aumento da participação de dois tipos de item: as despesas *vinculadas*, e aquelas que, embora não vinculadas, se revelaram de difícil compressão no contexto político da transição democrática. As despesas vinculadas incluem: transferências

constitucionais para estados e municípios; constituição de fundos de investimento em bancos de desenvolvimento regional; destinação de um percentual fixo da receita de impostos (depois de descontadas as transferências para estados e municípios) "à manutenção e desenvolvimento do ensino". Assim, além das transferências automáticas para os subgovernos, o governo federal ficou obrigado a arcar com dois tipos adicionais de obrigação. Primeiro: constituir fundos de financiamento voltados para atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de bancos regionais de desenvolvimento, em parcela equivalente a 3% do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Segundo: aumentar o percentual da receita de impostos (exclusive transferências automáticas) destinado à área de educação, ou seja, "à manutenção e desenvolvimento do ensino". Esse percentual, que até 1988 era de 13%, foi aumentado para 18%. Em conjunto, a participação da receita vinculada na receita total do Orçamento Fiscal passou de 27,1% em 1987 para 46% em 1993. As despesas do Orçamento da Seguridade Social são também vinculadas porque devem ser aplicadas em itens legalmente definidos como "seguridade social". (20)

A segunda modalidade de rigidez nas despesas da União são os "gastos com pessoal" (funcionários); a maioria dos quais de difícil compressão, sobretudo a partir de 1990, por várias ordens de razões. Uma delas é que já ocorreu um achatamento salarial significativo nos últimos três anos, paralelamente à política recessiva do governo Collor. A outra razão tem a ver com a própria natureza dos interesses afetados, que torna inviável uma contenção dos gastos relevantes. Respectivamente: a) inativos e pensionistas da União (31,4% da folha de julho de 1991); b) responsabilidades da União em estados e municípios e no Distrito Federal (11,2%); c) pessoal ativo militar (11,6%); d) Poderes Judiciário e Legislativo (10,4%).(21). A participação total do item "gastos com funcionários" absorve 70% da receita *líquida* da União.(22) A Constituição de 1988 contribuiu diretamente para a imobilização do governo federal por força de um conjunto de obrigações:

- introduziu novos encargos; notadamente a gratificação de férias (1/3 do salário mensal);
- isonomia salarial entre classes de servidores, a partir do segundo semestre de 1992;
- estabilidade no emprego para funcionários (celetistas) com um mínimo de cinco anos de exercício a contar da data da promulgação;
- inclusão de todos os funcionários com emprego efetivo no Regime Jurídico único (celetistas ou não), o que elevou o número de funcionários com direito a aposentadoria integral.

O grau de rigidez orçamentaria foi quantificado como a diferença entre a *receita* (não-financeira) e as *despesas vinculadas* (Tabela 4).²³ Sobra apenas 4,4% do PIB, diferença que mede a quantidade de recursos disponíveis para financiar despesas 110 item "Outros Custeios e Capital", ou seja os gastos dos ministérios desprotegidos por vinculações e a cobertura do serviço da dívida pública.

O processo de paralisação fiscal do governo federal pode, portanto; ser resumido da seguinte forma. A separação em dois suborçamentos, o aumento da participação relativa da Seguridade Social e do peso das receitas vinculadas no total é em escala crescente de 1988 a 1993; a dificuldade de comprimir despesas com pessoal implicam que quaisquer novos programas, assim como o serviço da dívida, deverão ser cobertos pelo resíduo que sobra do Orçamento Fiscal. Por sua vez é esta, precisamente, a parcela *declinaste no* que se refere às receitas. Isso significa, também, que a noção de "Receita Livre" merece ser qualificada. Porque, ao contrário do que essa noção sugere, corresponde à cobertura de despesas imprescindíveis como aquelas destinadas a dar um mínimo de oxigênio aos ministérios desprotegidos por verbas vinculadas.

A partir de 1992, é especialmente para o exercício de 1993, acumularam-se pressões adicionais que direta ou indiretamente derivam de dispositivos constitucionais è que justificam falar em exaustão, não apenas dos escassos recursos livres, mas sobretudo dos mecanismos através dos quais o problema havia sido contornado nos últimos anos- É possível identificar quatro ordens de pressão. A partir do exercício de 1993, esgota-se a possibilidade de recorrer a um dos mecanismos pelos quais tem sido possível evitar a paralisia das áreas desprotegidas por vinculações: até aqui, uma parcela significativa das despesas de pessoal foi financiada através de recursos do Orçamento da Seguridade Social ou da receita vinculada à área de educação. As despesas com Inativos e Pensionistas da União são um bom exemplo. O valor desse item em 1993 foi estimado em algo próximo a 1,5% do PIB (24)e, a partir desse ano, só poderá ser coberto *através de recursos do Orçamento Fiscal*.(25) Outra forma de pressão sobre os recursos desse Orçamento deriva da emenda constitucional aprovada pelo Congresso (nº 3, de 1993) que consagra o princípio segundo o qual cabe exclusivamente à União a responsabilidade pelas aposentadorias e pensões dos

servidores públicos federais. Para isso o governo federal deverá contar apenas com recursos próprios e com as contribuições dos servidores relevantes. As pressões que deverão incidir sobre o Orçamento Fiscal podem ser avaliadas em função da insuficiência das contribuições sociais dos servidores: estas garantiram em 1992 uma arrecadação equivalente a 0,07% do PIB, contra uma despesa equivalente a 1,5% do

PIB. Finalmente, a partir de 1992, as fontes de receita básicas só poderão custear as despesas com pessoal e administração geral de um conjunto mais restrito de órgãos previdenciários.(26) Os demais passaram a ser cobertos com recursos ordinários, ou seja, os impostos, depois de deduzidas as vinculações. Finalmente, em 1993 foram adotados novos encargos na área de Previdência Social, já previstos na Carta de 1988, os quais deverão implicar um aumento dramático das despesas, sem previsão de aumento correspondente das receitas e sem eliminação de outros componentes dos gastos públicos da ordem de 35% em termos reais (projeção para 1993).(27) Por essas razões, portanto, multiplicaram-se as pressões para o corrente ano sobre o Tesouro Nacional e os ministros da área econômica. A incidência de todas essas alterações sobre a Receita Livre revela o estágio a que chegou o processo de paralisia fiscal nos últimos anos, em decorrência do novo padrão de alocação dos recursos públicos. Conforme a Tabela 4, a partir de uma proporção inicial de 4,8% do PIB a Receita Livre deverá representar em 1993 apenas 0,4% do PIB - o que significa uma redução de 4,4%, de 1987 a 1993. A iminência de uma paralisia fiscal, no entanto, não se esgota aí, por duas razões, ambas relacionadas com as políticas de ajustamento, que estão na ordem do dia. A eficácia de uma política antinflacionária coerente depende, como se sabe, da geração de um excedente de receitas sobre despesas Líquido-financeiras (superávit primário). Em segundo lugar, o acordo com os bancos privados, em meados de 1993, impõe a remessa de parcela correspondente do serviço da dívida.

Pode-se concluir, portanto, que a reforma fiscal introduzida pela Constituição de 1988 reforçou ainda mais a dependência do Estado brasileiro do mercado financeiro doméstico, contribuindo assim para o aumento exponencial da dívida pública como mecanismo privilegiado de financiamento de seus gastos: a prazos de maturidade cada vez mais curtos e a taxas de juro crescentes; condições impostas pelo setor privado da economia para seguir comprando títulos públicos. Sob esse aspecto, a tendência à rota explosiva e à crise fiscal do Estado, característica de vários países da região - um fenômeno derivado do impacto do choque externo de 1982 e dos ajustamentos a que induziu (Fanelli e outros, 1994) - , assume no Brasil o estatuto de um problema constitucional e, portanto, político, de caráter "fundacional". A reversão dessa tendência, cuja condição necessária é uma nova reforma fiscal, depende da revisão constitucional, tarefa sujeita a pelo menos três restrições: a obtenção de maioria de 3/5 para dar início à revisão desse tópico; o fato de que os dois componentes da reforma fiscal - as reformas tributária e previdenciária - são tarefas antagônicas por excelência, já que implicam uma redistribuição de penalidades e de privilégios; a fragmentação do sistema partidário e a dominância de blocos transpartidários articulados em torno de interesses regionais e/ou particularistas, que impede a formação de uma estratégia acordada de reforma no interior do Congresso.

A análise anterior suscita vários problemas. A julgar pelos resultados, o processo constitucional em seu conjunto obedeceu a uma lógica e a uma dinâmica política próprias, indiferente às restrições econômico-financeiras impostas pela crise fiscal do Estado e, portanto, alheio à necessidade de proceder a uma reestruturação dos esquemas de financiamento e de gastos do setor público. Poder-se-ia argumentar que, no nível das intenções, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era um indício forte de que existia outro tipo de tendência entre um número significativo de parlamentares: isto é, o compromisso de introduzir controles mais democráticos, pelo Congresso, sobre o processo orçamentário, sem, no entanto, abdicar da exigência de austeridade financeira. Não obstante, do ponto de vista da alocação de recursos públicos parece que prevaleceram dois outros compromissos: com o ressarcimento da dívida social e com a primazia do princípio federativo.(28)

Uma interpretação rigorosa das condições que explicam tais resultados não pode omitir, no entanto, um outro elemento do contexto político e econômico em que se desenvolveu o processo constitucional pertinente. Refiro-me ao estágio em que se encontrava o saber econômico em relação ao processo inflacionário, no país e no continente, entre os macroeconomistas recém-alçados ao poder. Entre 1987 e 1988, apenas começava a se operar aquilo que dois ou três anos depois emergiu como um novo consenso entre aqueles profissionais: em torno do Déficit Público - e das expectativas a ele associadas no que se refere à credibilidade do governo para honrar seus compromissos -, como fator crucial da rota explosiva. Esse consenso resultou de um processo de aprendizagem através do qual aqueles atores políticos passaram a incorporar, redefinindo-os, elementos de saber que antes eram considerados anátemas: a questão da crise fiscal do Estado, que passa pelo problema do Déficit Público mas que não se reduz a ele; e a importância da dimensão monetária da inflação e da estabilização. No Brasil, como na Argentina pós-autoritária, essa mutação se explica, a meu ver, como a contrapartida intelectual do lento processo de formação de uma cultura governista entre economistas.(29)

Esse processo de ajustamento intelectual pode ser interpretado como o subproduto de um mix de fatores de ordem política e econômica. Em primeiro lugar; a intratabilidade da alta inflação por choques heterodoxos e pela escalada de pacotes econômicos que visavam surpreender a economia e a sociedade. Em segundo lugar, o trato direto com as contas do Estado e com o alto grau de privatização de suas estruturas, assim como do enorme déficit de transparência e de *accountability*. Finalmente, a experiência da hiperinflação - aberta ou suspensa. Se é assim, não havia por que esperar maior sensibilidade econômica por parte dos políticos profissionais e, em especial, dos constituintes. Além disso, há que levar em conta um fato adicional que tornava

estes últimos atores particularmente dependentes do saber econômico estabelecido. Os macroeconomistas latino-americanos desempenharam funções muito especiais de intermediação política e ideológica ao longo do processo de transição democrática, precisamente porque este se desenvolveu em um contexto de emergência econômica. Uma das principais foi responder pelo processo de conversão das expectativas, dos valores e dos critérios emergentes de legitimidade políticos em estratégias de política econômica.(30)

Um segundo conjunto de questões suscitadas pela discussão anterior tem a ver com a natureza e variedade dos conflitos distributivos em torno de recursos fiscais e tributários. Abrangem não só as disputas entre setores privado e público, manifesta nos múltiplos episódios de evasão e de rebelião fiscal, ou a concorrência entre as três instâncias governamentais, mas também entre as burocracias controladoras dos suborçamentos, Fiscal e de Seguridade Social, e seus respectivos lobbies nas arenas decisórias relevantes. Confirmam, de outro ângulo, a tendência entrópica decorrente da combinação entre ajustamento e democratização no Brasil que consiste no enfraquecimento progressivo do governo da União - e dos poderes do Estado - em decorrência da multiplicação de centros de poder rivais.(31)

O quadro fiscal descrito impõe que se situe com maior clareza a questão das privatizações. A adesão a esse tipo de reformas na estrutura da propriedade parece decorrer muito mais da necessidade econômica - da constatação da paralisia fiscal do Estado. Isso explica por que foram setores das *elites governamentais* - mais familiarizados com o estado das contas públicas e também mais expostos aos compromissos que envolvem o poder- os que redefiniram mais rapidamente suas respectivas posições diante daquela questão.(32)

Poder central e instituições financeiras estaduais

Poder e autoridade monetária

A capacidade de um Banco Central para estabelecer controles sobre as instituições financeiras; para fazer valer suas regulamentações e para gerar aquiescência por parte destas quando penalizáveis por alguma transgressão é critério-chave para avaliar as condições de governabilidade. Nessa acepção, é claro, estou privilegiando uma das duas principais fontes de poder registradas por Weber: aquela que deriva de uma *autoridade estabelecida*. É o exercício dessa capacidade que permite qualificar aquela instituição como uma forma particular de autoridade governamental formal; que na versão sintética de Bendix "allocates the right to command and the duty to obey".(33) Esse tributo institui o Banco Central de um país, ou outro órgão com funções similares, como autoridade monetária. Algumas das atividades de um Banco Central moderno, com efeito, ainda que rotineiras, tornam-se inteligíveis apenas a partir do conceito weberiano de dominação no sentido estrito do termo (*Herrschaft*). (34) Nessa condição, exerce um poder autoritário de comando.

A mesma instituição também tem *poder* - ou seja, o domínio que exerce sobre as instituições financeiras associadas deriva de outra fonte, também tematizada por Weber: isto é, da *constelação de interesses* que se desenvolve em um *mercado* formalmente livre. Um Banco Central está capacitado em maior ou menor grau para ativar, mobilizar ou desestimular os interesses pertinentes porque (em princípio) dispõe de um recurso único de *poder econômico*: o monopólio do crédito. Nessa capacidade, a eficácia de seu domínio sobre os bancos associados depende muito da percepção e do cálculo dos membros integrantes do sistema financeiro em termos de *selfinterest*. Isto pressupõe o exercício, por parte destes, de um raio de manobra e de um tipo de liberdade que está dada por condições institucionais onde é possível *optar* por um jogo cooperativo, por um jogo de soma zero, ou por outros *jogos*. Ambos tipos de ação e de intervenção (definidos aqui em termos típico-ideais) são, assim, prerrogativas desse tipo de instituição econômica, conforme seus objetivos sejam: o estabelecimento e/ou manutenção da ordem monetária; fixar diretrizes para a ação dos membros associados a partir de um sistema de restrições e de incentivos.(36)

Se deslocar o foco da análise de modo a atentar para os *estilos de ação* e as *técnicas de intervenção* a que recorrem os Bancos Centrais enquanto autoridades monetárias, o observador se defronta com enorme variedade. Isso não se explica apenas pela natureza dos problemas econômicos, ou pelo impacto internacional que possam vir a ter - evidentemente diferenciado conforme se trate do Banco da Inglaterra, do Federal Reserve, ou do Bundesbank. As práticas mais ou menos impositivas, o estilo normativo ou persuasivo, com efeito, dependem também dos padrões de *interação política* estabelecidos e/ou esperados entre a instituição que exerce esse tipo de autoridade por um lado e, por outro, aquelas que são o alvo de suas intervenções - , seja na esfera do mercado, seja no âmbito do próprio, setor público.

Por isso mesmo, não se pode esperar que a eficácia do Bundesbank ou do Federal Reserve dependa de técnicas de ação similares, pois atuam em contextos sócio-políticos distintos, tanto domésticos quanto internacionais e, sobretudo, a partir de experiências históricas acumuladas, que são intransferíveis. Sabe-se que a rigidez comparativa com que o Banco Central alemão intervém no plano doméstico deve muito ao trauma da hiperinflação que abalou a República de Weimar. Ela responde a demandas sociais *contemporâneas* a partir das experiências formativas que aquele episódio (inédito até então) produziu na sociedade alemã e que são reavivadas sempre que se constata uma tendência aceleracionista nos preços. Na raiz da orientação

conservadora do Bundesbank, assim como no consenso que se estabeleceu em torno da autonomia dessa instituição, existe, portanto, uma sociedade à qual as experiências; as expectativas e a situação geopolítica conferem credibilidade e autoridade.

Apesar da diversidade existente entre as experiências históricas citadas, há um denominador comum aos três casos, que os diferencia do nosso, entre outras razões, porque se trata de países onde, parafraseando Huntington, o governo governa. Isso se manifesta, a meu ver, também na capacidade das instituições credenciadas para manter um *modicum* de ordem monetária e/ou para absorver os choques internos ou externos que possam ameaçá-la. Naqueles países, com efeito, as relações entre o Banco Central e o subsistema econômico que preside estão solidamente institucionalizadas. Aplica-se a elas aquilo que Huntington (1968) registra, em termos mais gerais, como o pressuposto sociopolítico de instituições "fortes, flexíveis e coerentes", independentemente do sistema político: o sentimento dominante na sociedade de constituir uma *conZUnidade política*; e o fato de que cidadãos e líderes "compartilham uma visão do que seja o *interesse público da sociedade*, assim como das tradições e princípios sobre os quais uma comunidade política se assenta".(38)

Essa incursão sobre a experiência dos países industrializados permite introduzir melhor, *por contraste*, uma das dimensões político-institucionais do problema que venho rastreando. Ou seja, como determinar as formas de interação entre o novo regime inflacionário que se instituiu no Brasil desde os anos 80, as condições de governabilidade democrática prevaletentes e a crise do Estado?(39) Isso será abordado de um ângulo bem definido, negligenciado até aqui pelos cientistas políticos: a evolução efetiva de um conjunto de *state capabilities* que, em princípio, são diretamente pertinentes para garantir um modicum de estabilidade monetária. A análise das formas de interação entre o Banco Central e as Instituições Financeiras Estaduais (IFE), em particular os Bancos Públicos Estaduais (BPE), que se desenvolveram na esteira dos processos conjugados de ajustamento e de democratização, oferece uma boa oportunidade para abordar aquela questão.

Há várias razões para avançar nessa direção. A primeira é que permite circunscrever melhor uma das dimensões vitais da erosão das *state capabilities* no Brasil: o esvaziamento da autoridade monetária central, em sua relação com instituições financeiras públicas; associadas a governos subnacionais.(40) Esta é, a meu ver, uma das dimensões da crise do Estado, que tem sido negligenciada até aqui do ponto de vista da análise institucional.(41) Em segundo lugar, porque esse processo ocorre à revelia dos preceitos constitucionais que enquadram estas instituições. Tem-se, portanto, uma oportunidade para determinar o valor e o peso efetivos que tais preceitos adquiriram, na prática, quando confrontados com o conflito distributivo que se articula em torno da questão federativa. Em terceiro lugar, trata-se de uma situação em que não só existem condições legais mas, além disso, estas constituem um *incentivo* para ampliar as condições de governabilidade democrática, no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de controle do aparelho de Estado pelo governo de turno. Na análise que segue, portanto, trata-se de explorar um caso quase inverso àquele descrito no item anterior, em que a Constituição de 1988 gerou restrições sérias a uma solução efetiva é "auto-estabilizante" da tratabilidade da crise fiscal do Estado. Essa abordagem permitirá não só evidenciar o eventual espaço de manobra para a recuperação da autoridade monetária, mas também encaminhar a questão do enraizamento do marco legal na sociedade de um país que cada vez mais se estrutura em termos de pólos regionais de desenvolvimento econômico e de identidade sociopolítica.(42)

O problema: diagnóstico e técnicas de ação governamental

Dó número total de instituições financeiras estaduais em funcionamento, há 23 bancos comerciais ou múltiplos, uma caixa econômica e sete bancos de desenvolvimento.(43) As causas da deterioração econômica e financeira dessas instituições, assim como as diretrizes gerais para contornar essa dificuldade através de sua modernização e fortalecimento, são conhecidas desde meados da década passada. Conforme parecer do órgão encarregado de fiscalizar sua atuação, o Conselho Monetário Nacional (CMN), datado de 1984, "a causa primária básica encontra suas raízes na crítica situação econômica vivida por seus respectivos controladores, os estados; como seus agentes financeiros, os bancos estaduais viram-se na contingência de financiar déficits incorridos por seus controladores".(44)

Com esse diagnóstico, o CMN instituiu o Programa de Recuperação Financeira (Proref), que correspondia à primeira iniciativa, de uma série de três, para disciplinar o sistema e à segunda tentativa de modernização e fortalecimento dos bancos estaduais.(45) A julgar pelas análises dos técnicos da Diretoria de Fiscalização do Banco Central, dez anos depois (fevereiro de 1993), a situação dos BPE não havia se alterado, "pois os problemas continuam exatamente os mesmos; assim como a receita, sabida e consabida praticamente não incorpora novos ingredientes". (idem, ibidem)

Essas instituições passaram a representar um problema macroeconômico que tem origem em uma restrição política. Teoricamente, o Banco Central detém o monopólio de criar moeda no sentido de emissão primária (*high powered money*). Na prática, entretanto, a tendência recorrente dos BPE de postergar os ajustamentos necessários a seu saneamento - em moldes compatíveis com sua condição de empresas financeiras - se reflete em pressões sobre o Banco Central para bancar seus déficits.. Isso, por sua vez, culmina em nova rodada de emissão primária por parte da autoridade monetária - embora à revelia de seus próprios técnicos. Estes acabam submetendo-se a pressões de ordem política, exercidas diretamente sobre o executivo federal, a

partir dos executivos estaduais e das respectivas bancadas no Congresso. Essa prática recorrente tem sua origem na politização das decisões pertinentes, que permite ignorar critérios microeconômicos de gestão financeira. Graças a ela, o que ocorre é a *fragmentação regionalizada* da autoridade monetária. Também neste caso, o esvaziamento da autoridade monetária pode ser explicado em termos de seu contínuo enfraquecimento a partir da proliferação de centros de poder rivais, os governos subnacionais. Ou seja, remete a uma dinâmica política eminentemente centrífuga, derivada do tipo de conflito distributivo subjacente à afirmação do princípio federalista pelos estados e municípios.

Ao longo dos anos 80, as dificuldades que os novos governos civis encontraram para formar coalizões governamentais relativamente estáveis - e que pressupõem a formação simultânea de um eixo federativo e um eixo parlamentar - incidiram de forma direta sobre o exercício da autoridade monetária, mas por vias tortas. Isso porque, na ausência de instituições político-partidárias capazes de coordenar a sustentação dos governos federais de turno, estes passam a depender de coalizões governamentais precárias, porque articulam acordos *ad hoc*, conforme as medidas de que se trate. A tarefa de governar, nesse contexto político instável e movido, passa a depender de *trade-offs* casuísticos que, desde 1982, acabam por neutralizar a ação disciplinadora das duas instituições formalmente investidas de autoridade monetária, o Banco Central e o CMN. Por isso, a tendência estrutural à rota explosiva, que se configurou a partir do choque externo de 1982, assume a forma de uma ciranda financeira e monetária no interior do próprio setor público, pela via da fragmentação do poder de criar moeda e quase-moeda. **(46)** O fato de que diagnóstico e receita são conhecidos desde 1984; conjugado a um conjunto de experiências corretivas parcialmente frustradas, desde a década de 80 até hoje, indica que a postergação sistemática de um ajustamento coerente por parte dos BPEs é uma das principais dimensões do *muddling through* que vem caracterizando o processo de ajustamento e de democratização no Brasil.

A escala e a persistência desse problema, assim como os eventuais progressos obtidos, foram dimensionadas recentemente a partir do mapeamento exaustivo pelos técnicos do Banco Central da consistência da massa patrimonial daquelas instituições. **(47)** O indicador que mede a solidez ou a fragilidade comparativas dos BPEs se baseia no procedimento de saneamento do patrimônio líquido. Assim, a noção de Patrimônio Líquido Saneado resulta da diferença entre os ativos líquidos e o conjunto de dívidas e obrigações de uma empresa. Esse procedimento obedece a um critério padrão de fiscalização da saúde financeira de uma instituição e pressupõe a adoção de critérios empresariais de eficiência que é, de fato, o padrão que "qualquer pretendente à compra de uma instituição financeira faria". **(48)** Em outras palavras: a saúde financeira efetiva de um banco será tanto maior quanto maior o valor positivo de seu Patrimônio Líquido Saneado, (PL Saneado), isto é, depois de descontadas as dívidas e obrigações de seu patrimônio líquido (em jargão do Banco Central, Patrimônio Líquido Ajustado, PLA). Se aquela diferença for negativa, isso significa que o banco teria consumido integralmente seu patrimônio e estaria, portanto, pondo em risco e/ou *degradando o capital de terceiros*.

Os valores daquele indicador em junho de 1991 eram extremamente preocupantes, como indica a Tabela 5. Registrava-se um deprecimento patrimonial do sistema como um todo da ordem de 3,32 vezes seu montante, ou seja: o conjunto de BPEs não só teria consumido integralmente seu patrimônio como também estaria degradando o capital de terceiros em valor equivalente a quase duas vezes e meia seu Patrimônio Líquido Ajustado. A ação corretiva empreendida pelas autoridades monetárias, durante o governo Collor, logrou reduzir esse processo de deprecimento patrimonial para 1,64 vez.

TABELA 5

PATRIMÔNIO LÍQUIDO AJUSTADO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO SANEADO CR\$ BILHÕES/US\$ MILHÕES

	PLA		PL SANEADO	
	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
Jun/91	779	2.495	(1.807)	(5.788)
Dez/91	2.984	2.792	(4.277)	(3.001)
Jun/92	10.668	3.095	(6.842)	(1.985)

Data-base: junho de 1991/junho de 1992.

Fonte: Banco Central, Área de Fiscalização.

Em segunda aproximação, a precariedade do sistema revela-se ainda maior. Pois, quando o indicador de saneamento dos patrimônios é utilizado de forma a levar em conta o *tamanho* dos bancos envolvidos - e o *grau de concentração* da massa patrimonial que alguns poucos detêm - , torna-se evidente também sua capacidade diferencial para causar estragos e, portanto, o poder de pressão das respectivas autoridades estaduais junto ao governo federal.(49) A distribuição desigual do poder de barganha dos governos estaduais pode ser inferida dos seguintes dados. De um conjunto de 24 bancos, comerciais e múltiplos, e de caixas econômicas estaduais, os dez primeiros classificados por Patrimônio Líquido (PLA) concentravam 87,2% do total da massa patrimonial do setor em 1992; e em 1993 essa cifra atingia 85,12%, uma redução pouco significativa.(50)

Os dados sobre a concentração *regional* são ainda mais sintomáticos. Em 1991, entre os dez primeiros bancos, cinco eram da região Sudeste, quatro da região Sul e um do Distrito Federal, as regiões mais desenvolvidas do país. No ano seguinte, esse grupo passou a ser integrado por um banco do Nordeste, com a saída de um da região Sul. Quando avaliada em termos de distribuição regional *de capital*, o grau de concentração se torna ainda mais evidente. Assim, a participação relativa das duas instituições financeiras do estado de São Paulo (Banespa e Nossa Caixa/Nosso Banco) em 1992 correspondia a 61,67% do patrimônio líquido das dez maiores; e a 52,49% do total patrimonial das 24 que estavam em funcionamento.(51)

A capacidade de ajustamento dos BPEs e as perspectivas desse setor podem ser melhor avaliadas na comparação com os bancos privados. Enquanto os primeiros registram um valor negativo em seu Patrimônio Líquido Saneado, os 24 bancos privados apresentam apenas uma redução de seu Patrimônio Líquido Ajustado, da ordem de 11% (ver Tabela 6). Essa comparação abre espaço para um problema que é central para entender o conflito surdo entre os técnicos representantes da autoridade monetária e os políticos mandatários dos governos estaduais. Até que ponto cabe exigir dos bancos comerciais e bancos múltiplos estaduais que funcionem como empresas; já que destes últimos se espera o cumprimento de funções sociais? Em que medida as perspectivas do setor e os progressos já realizados podem ser atribuídos aos mesmos mecanismos que respondem pela capacidade de ajustamento dos bancos privados?

De 1991 a 1992, com efeito, houve progressos parciais; pois o número de instituições públicas estaduais com PL Saneado negativo decresceu de onze para nove. Além disso, houve recuperação patrimonial global do sistema. Em uma segunda aproximação, porém, esse resultado se revela bastante precário, por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, as instituições que tiveram comportamento positivo em 1992 em parte devem isso aos patamares mais altos da taxa da inflação ao longo desse ano. São, portanto, em princípio, *beneficiárias* da aceleração inflacionária, como os bancos do setor privado. Isso significa, também, que os BPEs serão os prováveis *perdedores, no caso de uma estabilização bem-sucedida* - que é do interesse da população e de qualquer governo no poder - , a menos que se preparem para essa eventualidade, como tem sido o caso dos grandes bancos do setor privado. Um segundo conjunto de razões pelas quais os avanços de 1991-92 parecem precários é que estes decorrem de uma técnica de *ma,scar'amento* da situação real. Na avaliação do Banco Central esses dados são inconsistentes, porque o aumento de patrimônio correspondente deriva de um recurso artificial, meramente contábil. O aumento de capital registrado se deve à assunção, pelos estados acionistas controladores, das dívidas dos seus respectivos BPEs junto a órgãos federais (Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Central). Isso não representa entrada de recursos novos e, por isso, o acréscimo na relação capital social/patrimônio líquido é meramente nominal: lastreia um prejuízo que fica semi-oculto no ativo demonstrado. (52)

O correlato político dessa técnica de ação por parte dos governos subnacionais é que, além de agravar o quadro econômico-financeiro, contorna a tarefa de preencher dois requisitos de governabilidade democrática: transparência e accountability - com prejuízo do exercício de suas funções sociais. De acordo com o diagnóstico dos técnicos, além de "não [deixar] transparente para a sociedade sua real situação", a erosão previsível do patrimônio dos BPEs "deverá repercutir posteriormente, de modo indisfarçável, no caixa da instituição, que se socorre da assistência financeira do Banco Central, com as indesejáveis conseqüências macroeconômicas; ou, hipótese mais remota, obriga o acionista controlador a alocar escassos recursos de impostos para sua capitalização e absorção do prejuízo, em detrimento de prioridades sociais angustiantes, como nas áreas de saúde e educação, por exemplo". (53)

TABELA 6
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
PL SANEADO
CR\$ BILHÕES/US\$ MILHÕES

	PLA		PL SANEADO	
	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
Bancos estaduais	10.098	2.930	(6.728)	(1.952)
Bancos privados	25.825	7.493	23.060	6.696

Data-base: Jun/92

Fontes: Banco Central, "Bancos Públicos Estaduais."

A situação descrita acima permite identificar três aspectos relevantes para meus propósitos analíticos. Em primeiro lugar, a existência de um conflito distributivo aberto e recorrente, de natureza triangular, entre os BPEs e os governos estaduais, seus controladores, por um lado, e, por outro, a autoridade monetária. As técnicas de mascaramento dos prejuízos, através do recurso rotineiro à evasão dos controles legais pelo Banco Central, apontam para uma crise de autoridade. Em segundo lugar, o diagnóstico acima obriga a afrontar a questão problemática das funções sociais daquelas instituições - argumento invocado, com frequência, pelos mandatários dos governos subnacionais para justificar o desempenho insatisfatório dos BPEs. Finalmente, a avaliação dos técnicos do Banco Central suscita, de um outro ângulo, a questão que viemos perseguindo até aqui: quais as condições efetivas de governabilidade democrática no contexto econômico - instável e movediço - de uma megainflação?

Politização e novo marco legal

A questão dos BPEs ilustra bem o hiato temporal entre uma situação de crise e a percepção que têm dela a opinião pública e, em particular, os interesses afetados. Sob esse aspecto, o que mais chama a atenção é o fato de que apenas em 1993 a sociedade e os técnicos da área econômica tomaram conhecimento da inconstitucionalidade das práticas dos BPEs: estes estariam impedidos de financiar os gastos de seus acionistas controladores, os governos estaduais, nos termos da legislação que regula os dispositivos pertinentes da Constituição de 1988.⁽⁵⁴⁾ Isso reforça o caráter transgressivo dessas práticas, que ferem as boas normas da gestão bancária. Um outro indício do hiato a que me referi acima é a dissociação nos diagnósticos que alguns setores da elite política e representantes dos interesses organizados têm feito da distribuição entre perdedores e ganhadores da megainflação brasileira. Seus principais beneficiários seriam as instituições financeiras do setor privado, o que é correto; na verdade, uma análise mais rigorosa obriga a incluir nesse grupo a maioria dos bancos do setor público. As evidências disponíveis, com efeito, permitem afirmar que ambos setores do sistema financeiro integraram as coalizões distributivas que bloquearam, no passado - no nível do Executivo federal, do Congresso e dos executivos estaduais - , a reversão do processo inflacionário pelo recurso a uma estratégia acordada de estabilização. Ambos, portanto, podem ser caracterizados como partes privilegiadas das *coalizões inflacionárias* no Brasil. O que distingue os dois setores e explica o desempenho economicamente superior dos bancos privados é sua capacidade para fazer os ajustamentos macroeconômicos que correspondem a sua condição

de empresas - cujo objetivo precípua é, nos dois casos, o lucro.

A publicidade em torno do caráter ilegal das práticas dos BPEs e sua condição de "sócios da inflação" são temas que permitem explorar melhor as condições de governabilidade democrática no Brasil. Há uma correlação estreita entre a manipulação pouco regular das instituições financeiras estaduais por um lado e, por outro, as modalidades de politização das decisões macroeconômicas que emergiram na esteira do processo de democratização. A deterioração do desempenho dos BPEs tem data e origem bem precisas: os meses que antecederam as eleições de 1982 para governos estaduais; e o choque que marcou a interrupção abrupta dos fluxos de poupança externa. Uma das marcas registradas daquelas eleições que viriam dar novo impulso à democratização foi o uso daquelas instituições por parte dos governadores ligados ao partido oficial do regime militar (Arena), cujos mandatos chegavam ao fim, com o objetivo precípua de eleger seus sucessores.

O choque externo, por sua vez, viria impor ajustamentos também ao setor financeiro, para os quais os BPEs se revelaram incapazes por três tipos de razões, relacionadas entre si. Primeira e mais importante: a prevalência do cálculo eleitoral sobre critérios de racionalidade macroeconômica tornou-se prática rotineira entre os governadores de turno, independentemente de sua filiação partidária. Segundo: os quadros de direção, superiores e médios, passaram a ser preenchidos a partir de critérios de lealdade política, mais do que de competência profissional. Terceiro: ocorreu um processo descontrolado de expansão, tanto no que se refere ao número de cargos quanto à proliferação de agências, em resposta à inflação de demandas de tipo clientelístico.(55)

O uso eleitoral das instituições financeiras estaduais pelos respectivos governos só veio à tona um ano e meio depois, quando o Banco Central e o CMN deram início a um programa de assistência e recuperação dos BPEs. O fracasso dessa iniciativa redundou na adoção de medidas mais enérgicas a partir de 1987, com a implantação do Regime de Administração Temporária (Raet), que nos casos mais graves autoriza a liquidação extrajudicial daquelas instituições. (56) A generalização daquelas práticas se desenvolvia, portanto, no sentido contrário ao que passava a prevalecer entre os bancos privados que então começavam a se reorganizar. A disparidade nas respostas que cada um dos dois subsistemas foi capaz de mobilizar diante de novos desafios se tornou patente a partir do Plano Cruzado (1986). A drástica redução das taxas de juro e de correção monetária surpreendeu o sistema financeiro, obrigado a conviver com a perda (temporária) da inflação como mecanismo privilegiado de financiamento e, em especial com uma realidade onde ` *á variável custos, antes pouco cuidada, passava a dominar a cena* ".(57) A crise dos BPEs em 1987 está na origem das iniciativas mencionadas acima, pelas quais o governo federal procurava induzir (ainda de forma compartilhada) os ajustamentos macroeconômicos desse subsector do sistema financeiro.

A principal restrição ao sucesso da estratégia das autoridades monetárias é, como se vê, a politização das decisões macroeconômicas, que redundou em vários tipos de distorção. Uma delas é a que decorre do processo de expansão e desprofissionalização dos quadros técnicos daquelas instituições, ativado por um calendário eleitoral que previa eleições quase anualmente.(58) Outra é a expansão e multiplicação da rede de agências bancárias que levou os bancos do setor público a uma concorrência predatória - estimulada pelos lucros auferidos com a inflação. Finalmente, a anomalia mais significativa para os propósitos analíticos desse artigo é uma modalidade específica de politização - a contestação sistemática do arcabouço legal e institucional existente, codificado ou não, que assumiu duas formas. Respectivamente: a disputa pelos governos estaduais do espaço jurisdicional que caberia à Autoridade Monetária Central; e as tentativas de institucionalização da presença sindical, seja na gestão dos BPEs, através de comitês com poderes de decisão de última linha, seja nas propostas de reestruturação das arenas decisórias relevantes no plano federal. (59)

Em ambos os casos, a contestação se fundamenta no argumento - aparentemente irretorquível - de que as Instituições Financeiras Estaduais (IFEs) cumprem uma função social; a avaliação de seu desempenho, portanto, não poderia ficar restrita a critérios empresariais. Uma das formas que assume o conflito distributivo nesse caso é a invocação pelos técnicos do Banco Central, de preceitos *constitucionais* e da legislação derivada, que definem o problema da vocação empresarial x objetivos sociais dos BPEs.(60) A existência de instituições financeiras públicas não-federais está prevista a partir de 1964, desde que "sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas (...)".(61) A Constituição Federal de 1988 prevê autorização de caráter mais amplo para a criação das IFEs, desde que observados dois requisitos (62) pelo governo estadual e seus agentes, "quando do exame que incumbe ao Banco Central". Ou seja: "capacidade econômica do controlador compatível com o empreendimento", assim como "capacidade técnica e reputação ilibada" dos administradores.

Na interpretação que os técnicos do Banco Central dão para a vocação *empresarial e social* dos BPEs dois aspectos são ressaltados. O primeiro é que, pela regulamentação em vigor, essas instituições podem ser enquadradas como um misto de banco comercial - que além de ser gestor da caixa estadual deve estar "empenhado na busca de maximização das receitas e na redução dos custos", por um lado, e, por outro, são também agentes de fomento e, portanto, de alavancagem da economia local, através do exercício da capacidade de "direcionar créditos, praticando taxas privilegiadas para empreendimentos específicos, financiando projetos de mais longo prazo etc". O segundo aspecto, derivado do anterior, é que esta seria a função social, reconhecida pela autoridade monetária como legítima e legal. Essa forma de interpretar a função social das IFEs contrasta abertamente com a

concepção bem mais permissiva de alguns dos principais agentes estaduais e dos sindicatos. Estes postulam como sendo normais tanto "operações sem retorno" quanto a condição (na prática) de bancos emissores, aos quais se atribui a responsabilidade pela liquidez da dívida estadual. Ao contrário, os técnicos do Banco Central vêem como função deste último "dizer `não' às operações sem retorno" e consideram a categoria de bancos emissores como "não identificável na legislação vigente ou passada e que não encontra guarida em princípios de correta administração bancária ou de sábia gestão econômico-financeira empresarial". Invocam, para tanto, o argumento de que é em nome da preservação do interesse público que o banco se arvora o direito a impor as disciplinas que cabem, distinguindo claramente as atividades de fomento, desejáveis, daquelas que dissimulam "um mecanismo de transferência de renda no mais das vezes ineficaz, com desperdício de recursos públicos caros (...). [Além disso] não podemos perder de vista, até pelos parâmetros legais que as disciplinam, que estamos sempre lidando com empresas". (63)

A julgar pelas posições em confronto, portanto, o conflito distributivo subjacente aponta para valores distintos que se digladiam também em outros âmbitos. A instituição investida, pelo menos formalmente, de autoridade governamental central invoca o interesse público e o Estado de direito; além, é claro, de insistir nos riscos que as práticas "transgressoras" representam para a economia e para a sociedade. Já, os setores contestatários, as elites políticas regionais, as burocracias relevantes e os interesses organizados privilegiam como critérios democráticos por excelência os seguintes: a autonomia decisória e igualdade no tratamento (isonomia) aos estados por parte da autoridade monetária central - independentemente de sua capacidade desigual de barganha; e a primazia das "funções sociais" sobre critérios de rentabilidade microeconômicas.

A dimensão e a profundidade do conflito distributivo entre as instâncias governamentais no âmbito da ordem monetária manifestam-se, sobretudo, em uma modalidade de politização que tem sido negligenciada até aqui: o conflito de jurisdições sobre os bancos oficiais estaduais foi "legalizado" através das várias constituições estaduais, criadas na esteira da Constituição de 1988. Sob esse aspecto, as constituições de 22 estados (de um total de 27) abriram espaço para um processo de autonomização radical dos governos subnacionais, pois todas elas contêm dispositivos com o intuito explícito de não permitir a sujeição das IFE's à autoridade monetária central (ou seja à Lei nº 6.024 e ao Decreto Lei nº 2.321). Sob esse aspecto, as constituições estaduais pertinentes criaram uma *legalidade alternativa, paralela à federal*, ao determinar, entre outras coisas, que os respectivos BPEs "só podem ser extintos ou transformados por ato de um dos poderes constituídos daquela Unidade da Federação". (64) Isso aponta para dois problemas. Um é a prática, pelas elites políticas dos estados, de recorrer a um marco legal "próprio" pelo qual se visa neutralizar o poder que teria o Banco Central de decretar regimes de liquidação extrajudicial das instituições transgressoras e/ou inadimplentes. Outro consiste no fato inusitado de *perder efeito prático a prevalência da lei federal, sobre a estadual*, como reza a Constituição, "porque ao criar o conflito jurisdicional aparente criaram o fato político". (65)

O segundo tipo de conflito deriva das freqüentes tentativas de institucionalização da presença sindical nas arenas decisórias pertinentes para o exercício da autoridade monetária, que vêm se desenvolvendo no interior do Congresso. Vale a pena indicar alguns de seus contornos, na medida em que, também neste caso, a tendência centrífuga para a proliferação de poderes rivais que vem caracterizando a democratização brasileira passa pela interpretação diversa dos valores democráticos e, sobretudo, do que seja *accountability* e transparência. Com uma diferença significativa, porém: a de que o conflito distributivo, nesse caso, remete ao dilema entre um mínimo de autonomia necessária para a eficácia das instituições econômicas e seu controle através da ampliação do escopo da política participatória. Assim, há projetos de lei que ao mesmo tempo buscam corrigir distorções ou lacunas herdadas do regime militar e são vazados em termos tais que criam fatalmente conflitos de jurisdição entre a nova instituição controladora a ser criada, por um lado, e por outro, a autoridade central. (66) Isso por duas razões. Ao determinar que a Comissão de Ouvidores seja integrada por funcionários escolhidos pelas entidades sindicais, no parecer do Banco Central, essa lei estaria em conflito com responsabilidades e competências estabelecidas na Lei das Sociedades Anônimas e que se aplica aos administradores de empresa. E, embora com "o bom propósito de salvaguarda da instituição, se utilizaria de um mecanismo que inviabilizaria sua gestão". Outra razão tem a ver com a exigência que a Lei introduziria quanto ao cadastro dos inadimplentes: "ofensa ao princípio constitucional do sigilo bancário". Finalmente, os comitês de controle a serem criados teriam poderes de decisão de última linha que, segundo os técnicos do Banco Central, "equivalem à institucionalização da presença sindical" também na direção do Banco Central, embora já existam mecanismos institucionais que permitem a incorporação dos representantes sindicais no Conselho Monetário Nacional, ao qual está subordinada aquela instituição.

Também neste caso, estamos diante de um sistema de valores - e de uma concepção de democracia - a partir do qual se procura estender as conquistas da política participatória também às burocracias relevantes para a ordem monetária. (67) Refletem expectativas e critérios de responsabilização, de transparência e, sobretudo, de controle das instituições públicas que apontam para uma redefinição mais profunda das regras do jogo - onde a questão da previsibilidade, entendida como prevalência da lei, passa a ser secundária. Da mesma forma, prevalece o critério de "representatividade" (a partir de uma concepção próxima à de democracia direta) sobre o critério de governabilidade. São eminentemente distintos dos critérios subjacentes às propostas de normatização e de institucionalização do sistema financeiro público por parte dos técnicos do Banco Central.

A análise anterior suscita várias indagações. É possível estender a questão levantada por Weffort (1992) - "Qual

democracia?" - de modo a introduzi-la na discussão dos problemas relacionados com a ordem monetária. Se a abordagem weberiana ainda for válida para dar conta das *atividades rotineiras* de um Banco Central nas democracias modernas; se essa instituição continuam *coexistindo*, na prática, as dimensões de poder e de autoridade - conforme estejam orientadas para o mercado ou para a ordem monetária - , então há que reconhecer um componente *formalmente* autoritário (*Herrschaft*) em todo esforço bem-sucedido de estabilização econômica. Em outros termos, o que confere teor democrático às iniciativas ordenadoras daquela instituição, enquanto poder central, é o reconhecimento pela sociedade de que atua em nome do interesse público. A julgar pelos conflitos distributivos que atravessam a sociedade brasileira, no entanto, é justamente a interpretação do que seja interesse público um dos componentes problemáticos da transição democrática brasileira. Cada uma das partes oferece uma visão distinta do que sejam, na prática, conquistas democráticas como *accountability*, transparência e previsibilidade. A dificuldade está precisamente no fato de que a *prevalência da lei - critério* que deve estar subjacente a todas elas - pressupõe acordo prévio sobre sua bondade e sobre a prioridade que se atribui à tarefa governamental de salvaguardar a ordem monetária. Desse ponto de vista, a meu ver, a compleição da transição democrática continua dependendo, ainda, da formulação e da implementação de uma *estratégia acordada* por parte dos vários setores da sociedade, tendo em vista *delegar* autoridade monetária à instituição de que se trate. O problema da autonomia a ser exercida pelo Banco Central e, no limite, sua independência é um dos capítulos cruciais da reforma do Estado. Está entre os principais desafios de política econômica, justamente por se tratar de uma das tarefas governamentais mais divisivas a serem enfrentadas pelas elites políticas. É evidente que os caminhos para chegar a esse ponto podem ser mais ou menos traumáticos: de novo, remeto o leitor às alternativas registradas no início deste artigo: a pedagogia da hiperinflação; ou ao compromisso com uma estratégia preventiva, que por sua vez pode ou não ser acordada.

A julgar pelas iniciativas recentes do Banco Central, há lugar para certo espaço de manobra em um marco democrático. Um bom sintoma é a intenção deliberada de seus técnicos de dar maior transparência ao processo de politização subjacente aos fracassos que marcaram suas iniciativas ao longo dos anos 80 e início dos 90. Mais importante ainda é o esforço de explicitar a existência de um tipo de causalidade e de dinâmica políticas do processo inflacionário, reconhecendo-o como "componente iniludível da equação".(68) Está-se muito distante, com efeito, de um diagnóstico estritamente tecnocrático da questão - pelo qual a política é sempre avaliada como obstáculo a soluções tecnicamente factíveis - e de forma tipicamente alheia ao contexto político e social de que se trate. Finalmente, as propostas de reinstitucionalização das arenas decisórias pertinentes incluem uma "discussão ampla da questão BPEs" pelos interesses afetados, sem abdicar das disciplinas em que implica o exercício do poder de Estado nessa área, *enquanto poder público*. Respectivamente: "estrutura enxuta, vocação definida, administradores profissionais experientes, comitês para decidir a operações, capitalização efetiva, não operar com Estados". (69)

Conclusão

As vicissitudes da experiência brasileira de ajustamento estrutural obrigam a refletir sobre uma condição específica de governabilidade democrática, que é a natureza da relação entre o arcabouço legal e as políticas substantivas necessárias para contrarrestar as tendências à paralisação fiscal do Estado e à erosão da autoridade monetária. Foram apresentados aqui dois casos exemplares. O primeiro sugere a existência de uma relação contraditória entre o novo marco legal e a adoção de um regime fiscal consistente. Os interesses estaduais e municipais invocam a Constituição de 1988 para preservar a modalidade de federalismo econômico - incompleto - que ela consagrou, para bloquear a realocação dos encargos sociais *in tandem* com a redistribuição de recursos financeiros. No segundo caso, ao contrário, as condições legais para a institucionalização da ordem monetária existem sob a forma de dispositivos constitucionais e/ou de legislação dela derivável; mas sua aplicação foi contestada (ou contornada) em nome de uma razão democrática superior à do Estado de direito, invocada pelos mandatários da autoridade monetária: isto é, o princípio da autonomia federativa e/ou a ampliação do escopo da política participatória.

Ambos casos têm algumas características em comum. Remetem a um conflito distributivo de raiz hobbesiana- entre os governos subnacionais e a União -, que vai desaguar no mesmo espaço contratual, o Congresso, sempre e quando se trate de alterar as regras do jogo. É aí que se articulam os sistemas de veto de última linha às iniciativas pertinentes do Executivo. Além disso, o fato de que pelo menos uma das partes em confronto pode invocar o novo marco legal a seu favor confere especial rigidez e radicalidade aos conflitos distributivos pertinentes.

Por certo, as tensões entre o governos central e os subnacionais não são exclusivas do Brasil. É o *caráter fundacional* da Carta de 1988, combinado com suas inconsistências e seu detalhismo - e com os inegáveis avanços na legislação social - , que eleva abruptamente os *stakes* das políticas de estabilização, das reformas orientadas para o mercado e, de modo particular, a reorganização do Estado brasileiro. Tais características, somadas ao conjunto de regras que ficou em aberto, contribuíram enormemente para elevar o alto teor de incerteza que deriva da instabilidade e fluidez do quadro partidário que emergiu do autoritarismo: sua fragmentação crescente e a conseqüente prevalência, no Congresso, das forças centrífugas representadas pelos interesses corporativos, regionais e/ou outros blocos transpartidários.(70)

Acima de tudo, ambos casos registrados aqui ilustram o caráter precário da "comunidade" que se pretendia criar através da nova ordem jurídica. Isto se manifesta nas interpretações rivais a que dá lugar entre juristas, na obstrução ou inércia que leva

o Congresso a postergar a legislação reguladora de alguns dos dispositivos constitucionais, na proliferação das contestações judiciais iniciadas pelos cidadãos comuns a normas reguladoras saídas do Executivo e que congestionam os vários ramos do Judiciário. Revela-se, sobretudo, na contestação sistemática da "Constituição Cidadã" pelos que a consideram, justamente, uma severa constrição à tarefa de compatibilizar a governabilidade democrática com o reordenamento do Estado - entendido seja como pacto de dominação, seja como poder público.

Há também uma diferença significativa entre os dois casos. O regime fiscal continua sendo o calcanhar-de-aquiles de *qualquer* experimento de estabilização, independentemente dos partidos a que pertençam seus propositores. O fracasso da revisão constitucional torna temporários os eventuais efeitos estabilizadores do Plano Real. E que, apesar de o Executivo ter obtido alguma folga com a aprovação pelo Congresso do Fundo Social de Emergência, formado a partir da retenção pelo Executivo Federal de 3% de algumas das transferências constitucionais, os principais itens das reformas fiscal e administrativa continuarão pendentes de futuras negociações, agora *ad hoc*, entre os dois poderes. (71) O esforço de revisão constitucional passará a depender da capacidade do novo presidente de gerar novos recursos de poder, para formar uma coalizão governamental favorável às reformas relevantes, em uma proporção equivalente a três quintos do Congresso.

O Banco Central, ao contrário, avançou no sentido da crescente autonomia em relação às pressões da política competitiva e, em particular, em suas atribuições enquanto autoridade monetária capaz de impor normas disciplinares a Bancos Públicos Estaduais em situação crítica e de normatizar (o que inclui assistência técnica) seus respectivos processos de ajustamento. Esta não é, porém, uma conquista segura: o baixo nível de compreensão do que seja o exercício da autoridade monetária não é atributo exclusivo dos políticos profissionais no Congresso e das lideranças regionais. Continuam existindo focos de pressões entre setores das elites governamentais que integram o Executivo, no sentido de restringir a autonomia do Banco Central, seja em relação às políticas de curto prazo, onde aquela instituição exerce poder de mercado - como a fixação da taxa de juro ou a quantidade de moeda -, seja quando se afirma como autoridade monetária.

Diante desse quadro, qual o raio de manobra das elites governamentais para iniciar as reformas imprescindíveis para a reestruturação do Estado brasileiro? E, sobretudo, quais as oportunidades que se abrem para as lideranças políticas para exercer eventuais dotes de *statecraft*, canalizando-os para a melhoria das condições de governabilidade democrática? Parte da resposta depende de uma avaliação ponderada dos obstáculos que se antepõem à formação de uma coalizão governamental estável, a partir da coalizão eleitoral que legitimou o acesso ao poder das lideranças pertinentes. Depende, portanto, da consolidação do quadro partidário, cuja tendência à entropia justifica o rótulo de situação democrática, com que Luciano Martins (1989) parafraseava Linz (1993). Prefiro falar em um processo de desinstitucionalização crescente, que se torna gráfico justamente pela comparação entre a dinâmica política que caracterizou o Congresso Constituinte de 1986/87 e aquela que prevaleceu no Congresso Revisor em 1994. No primeiro caso, a desestruturação do quadro partidário herdado do regime militar (e modificado sucessivas vezes por seus estrategistas) já estava em curso, mas isso não impediu a dominância de uma coalizão suprapartidária, o Centrão, que agregava com eficácia as facções mais conservadoras de vários partidos majoritários, como o PMDB, o PFL e o PDS, ao mesmo tempo que o principal partido de esquerda, o PT, se recusava a subscrever a Constituição. O fracasso do Congresso Revisor, por contraste, evidencia uma fase muito mais avançada de desinstitucionalização. As lideranças dos partidos majoritários, da direita à centro-esquerda, foram incapazes de fazer prevalecer os acordos com que se haviam comprometido e, o que é pior, sequer de motivar seus liderados para ir a plenário votar. Isso explica, em parte, a facilidade com que a minoria, formada por partidos de esquerda contrários à revisão - o PT de Lula e o PDT de Brizola -, conseguiu obstruir o processo constitucional.

É a partir desse contexto que adquire sentido de urgência, a meu ver, o aprofundamento da proposta pioneira de O'Donnell (1993), de retomar os clássicos de modo a reabilitar, à maneira da Sociologia Política clássica, a dimensão legal como constitutiva do Estado. Cabe insistir, com esse autor, que a questão da natureza específica das novas "democracias" latino-americanas em comparação com as democracias institucionalizadas pressupõe a resposta a uma outra pergunta: "Qual Estado?". Nessa acepção, a comunidade criada pela *ordem* jurídica atestaria a presença maior ou menor do Estado como artífice e avalista da tela social que é fabricada a partir das relações que existem entre o cidadão e a lei. Não há como negar o fato de que é especialmente válida para o Brasil a observação de que uma das características distintivas das nossas poliarquias não-institucionalizadas é a heterogeneidade de penetração do Estado ao longo do território nacional - e da *ordem* que lhe corresponderia manter.

Creio necessário, no entanto, qualificar um dos argumentos daquele autor. A meu ver, a ampliação dos espaços onde não se exerce a autoridade do Estado para fazer valer a ordem de que se trata não se deve apenas ao esgarçamento do tecido social impulsionado pelas políticas substantivas de ajustamento a que esses países se viram obrigados. A experiência brasileira justifica que se adote um eixo de análise complementar àquele, de modo a estabelecer uma relação entre o processo de enfraquecimento da autoridade do Estado na acepção de O'Donnell e os conflitos que permeiam a sociedade brasileira em relação à natureza e alcance da *nova ordem* - e do lugar que vierem a ocupar nela os atores políticos hoje em confronto. Por isso, também desse ângulo, adquirem centralidade as questões associadas: "Qual Estado, qual Democracia?". Isso obriga a levarem conta duas

questões adicionais. Primeira: há que introduzir uma perspectiva mais dinâmica do que aquela que prevalece na literatura especializada, de modo a dar conta dos correlatos ideológicos dos processos de liberalização econômica com democratização, e, sobretudo, das transformações que ambos processos vêm induzindo nos mapas cognitivos dos atores políticos e dos agentes econômicos envolvidos. Como registrei em outro lugar, pode-se falar em uma reestruturação daqueles mapas ao longo da segunda metade da década de 80 como uma resultante nem sempre deliberada daqueles processos e, sobretudo, dos ajustamentos impostos pelo novo marco legal (Sola, 1993). Segunda: a reconstrução do Estado, ou em alguns casos sua construção, passa pela questão maior - de raiz igualmente hobbesiana - do Estado como um novo pacto de dominação (Kugelmas e Sallum, 1993).

E a partir dessa perspectiva que se torna inteligível, a meu ver, o contraste entre intenções e resultados do processo constitucional de 1986/87. Lamounier e Souza lembram que ele foi entendido, desde a convocação, como a hora de mudanças profundas: o momento de passar o país a limpo (Lamounier e Souza, 1990). É essa expectativa de refundar a nação que merece ser melhor explorada aqui. Na realidade, o federalismo igualitarista, assim como todas as outras formas centrífugas de redistribuição de recursos políticos, apontam para a *dificuldade dos constituintes de assumir a perspectiva do sistema* tanto macroeconômico quanto político. (72) Não creio que isso se deva apenas ao baixo nível de compreensão das questões econômicas e políticas envolvidas, embora esse ingrediente, é claro, estivesse presente.

Minha interpretação para o resultado do processo constitucional deriva da seguinte indagação: seria realista esperar dos constituintes uma visão sistêmica? Não me refiro apenas à dependência destes do saber especializado, ou mesmo da fragmentação do sistema partidário: estes são alguns dos obstáculos que reconheço como cruciais para o exercício da tarefa de coordenação, previamente a um eixo parlamentar e um eixo de governadores (federativo) sem os quais não há governo. (73) Minha proposta de interpretação remete a uma das *raízes* do impasse. Há que ampliar para o novo espaço contratual criado com a Constituinte de 1987 uma das conclusões a que chega Torre (1993), a partir dos conflitos distributivos mais limitados, ou seja aqueles entre interesses organizados. Também ao longo do processo constitucional no Brasil, e talvez com maior razão ainda, parece ter atuado o mecanismo básico que, nos contextos politicamente estáveis e moveções que caracterizam a transição democrática com ajustamento, *restringe, em lugar de ampliar, as oportunidades de jogo cooperativo*.

Nessas circunstâncias, os conflitos distributivos passam a ter caráter "fundacional": porque o que está em jogo é o lugar dos atores políticos na nova ordem. É o momento de "afirmação intransigente das *respectivas identidades coletivas*". Se, como registra Torre, os pactos são momentos de congelamento das relações de força e se a concertação pressupõe um *espaço contratual* institucionalizado, à época da Constituinte estavam ausentes justamente os dois pressupostos que presidem as estratégias de cooperação.

NOTAS

*. Este artigo é uma versão ligeiramente atualizada de um texto apresentado no seminário "O Brasil na década de 1980: o que aprendemos?", realizado de 9 a 11 de maio de 1993, na Universidade de S. Paulo, com financiamento do United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD-Genebra), e com apoio dos Departamentos de Ciência Política (DCP), de Economia (DE-Feia) e do Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas Públicas e Estratégias (Naippe). O seminário, assim como o livro a que deu origem (a ser publicado proximamente pela Edusp), foi organizado pela autora e pela professora Leda Paulatti.

1. Em outros termos, um sistema político híbrido, pois, não obstante a consolidação das novas coalizões no *poder* e o êxito das políticas governamentais na administração da economia e da sociedade, estava afetado por uma instabilidade intrínseca. Isso porque "os governos (...) postergam quase indefinidamente qualquer tentativa de institucionalização séria e coerente (do regime)" (Linz, 1973, p. 254).

2. As inconsistências teóricas se fazem visíveis no tratamento das relações entre liberalização econômica e democratização, e ficam obscurecidas pela coerência interna dos pacotes de reformas econômicas recomendadas. Para um tratamento crítico das primeiras, ver o número especial de *World Development* (1993) organizado por Laurence Whitehead e em especial os artigos desse autor. Para uma crítica estritamente econômica à consistência teórica das teses relevantes, ver Fanelli, J.M., Frenkel, R., Rozenwurcell G., 1992 e 1994.

3. Tratando-se dos Tigres Asiáticos, caso típico dessa literatura, poder-se-ia acrescentar também duas outras observações: 1) a autonomia das burocracias é fundada em princípios (*princípios de autonomia*), nos quais, segundo Bruszt e Stank (1994), "meios e fins são claros, a nacionalidade processual constitui a diretriz para os processos decisórios que devem selecionar as políticas promotoras de bom desempenho econômico"; 2) trata-se de sociedades nas quais a ampliação do espaço político, para a emergência dos interesses *organizados* foi posterior às reformas relevantes.

4. Essa mudança de perspectiva aparece com clareza no texto que integra a série "Long-Term Perspective Study (LTSP)" do Banco Mundial - *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* -, cujo diagnóstico dos problemas de desenvolvimento daquele continente privilegia uma profunda crise de governabilidade. Segundo Brautigam (1991) "it created a stir in the development community".

5. Se esse deslocamento se deve à influência dos *policy-makers* dos países relevantes, ou à dos cientistas sociais, é questão para ser resolvida pelos historiadores contemporâneos. Importa reter aqui a contribuição de autores como Malloy, Gourevitch, Kaufman, Haggard, Sterling, Nelson e Evans, entre os cientistas políticos comparativistas que influenciaram o debate intratecnocrático, dentro das agências multilaterais.

6. Esta é uma perspectiva complementar (e não alternativa) àquela pela qual a intratabilidade da crise fiscal do Estado e a rota explosiva está relacionada a fatores predominantemente político-institucionais e aos conflitos distributivos. Ver Sola, 1993 e 1994c.
7. Isso vale mesmo no caso da estratégia minimalista que reduz o problema da governabilidade à criação de condições de transparência, accountability e previsibilidade. Em termos mais abrangentes, Gerchunoff e Towe sugerem, com razão, que as estratégias neoliberais pressupõem um esforço desse tipo -uma re-regulamentação, mais do que desregulamentação. A condição necessária para iniciar o processo de privatização e de liberalização comercial no Brasil foi justamente o esforço de reformulação do marco regulador empreendido pelas burocracias relevantes das instituições que, como o BNDES e a Comissão de Política Aduaneira, consolidaram-se à sombra do Estado desenvolvimentista. A novidade, no nosso caso, é a necessidade de adaptar cada legislação específica ao texto constitucional e à legislação dela derivada, parte da qual ainda não foi regulamentada. Ver Sola, 1993 e 1994c.
8. Para uma análise comparada dos processos constitucionais na Espanha, Portugal, Alemanha e Brasil de acordo com o tipo de coordenação estratégica, ver Lamounier, 1992.
9. Os planos Verão, de 1989, Collor, de 1990 e 1992, e Real, em curso.
10. A própria revisão tornou-se uma tarefa desse tipo, altamente conflitiva, e está a exigir um estudo aprofundado para explicar a facilidade com que a esquerda (PDT, PT, PS e PC do B), apesar de minoritária, pôde obstruir aquele processo no primeiro semestre de 1994.
11. Ver Sola, 1994a e 1994b.
12. Derivo boa parte das informações que se seguem do trabalho de Raul Velloso, cuja análise da Receita Livre disponível ao governo da União nos últimos quatro anos permite identificar as decisões constitucionais relevantes para o entendimento dessa dimensão da paralisia fiscal. Cabe registrar também o aporte dos seguintes decisores por mim entrevistados: Mailson da Nóbrega (1992 e 1993); Andrea Calabi, Bresser Pereira, Ioshiaki Nakano e Geraldo Gardenalli (1992).
13. Para uma descrição e análise crítica das decisões relevantes na Constituinte, ver Serra, 1989.
14. Para uma enumeração das receitas desse orçamento, ver Venoso, 1993.
15. Foi iniciada na gestão do Ministro da Fazenda Funaro (1986), tão logo inaugurado o regime civil.
16. Essa iniciativa era perfeitamente consistente com o processo de liberalização política iniciada por Geisel e também com sua estratégia econômica orientada para o aprofundamento do processo de substituição de importações, a partir da multiplicação de pólos regionais de desenvolvimento industrial.
17. Para uma análise das expectativas e dos sistemas de valores predominantes no Congresso Constituinte, ver Lamounier e Souza, 1990.
18. Para a descrição das decisões que levaram a esse resultado, ver Serra, 1989.
19. Um componente importante nesse conjunto de reformas foi a eliminação de um dos "ralos" por onde se esvaíam de forma incontrolável os recursos públicos: a conta movimento do B arco do Brasil, que permitia a essa instituição fazer empréstimos de forma "livre", sem as garantias mínimas para cobri-los, o que, por sua vez, redundava em transferir ao Tesouro e ao Banco Central o ônus financeiro correspondente.
20. Com exceção de uma parcela correspondente a 40% da arrecadação do PIS-PASEP, transferida ao BNDES para "financiamento de programas de desenvolvimento".
21. Venoso; *idem*, p. 4.
22. Velloso define receita líquida da seguinte forma: a diferença entre a receita fiscal mais a parcela máxima da Seguridade Social destinada a pessoal, menos as transferências a estados e municípios e descontadas também as demais despesas vinculadas, exclusive pessoal (p. 5).
23. As receitas vinculadas incluem transferências, fundos constitucionais, educação e parcela do novo imposto sobre emissões de cheques (IPMF), além de outras transferências financeiras de qualquer ordem; previstas para a habitação. Os cálculos da Tabela 4 levam em conta a vigência do IPMF a partir de julho de 1993 - mas isso só ocorreu em dezembro daquele ano - e as expectativas, plenamente confirmadas, de um aumento de arrecadação, inédito nos últimos quinze anos. Mesmo assim, segundo Venoso, se toda a despesa de pessoal tivesse de ser paga com os recursos do Orçamento Fiscal, não sobriam recursos sequer para a cobertura dos "Outros Custeios e Capital" dos ministérios desprotegidos por vinculações: Transportes, Energia e Comunicações, os militares, o da Agricultura e o de Integração Regional. Note-se que são politicamente importantes, tanto do ponto de vista do cálculo eleitoral quanto do ponto de vista do tamanho e poder de fogo, no Congresso, das burocracias envolvidas.
24. A reação dos setores que resistem ao uso dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para financiar os pensionistas é inativos da União, sob alegação de que "esse tipo de despesa não se enquadra na conceito de seguridade social, por ser benefício restrito a pequeno grupo da sociedade", está na origem de um dispositivo legal introduzido em 1991. Esse dispositivo determina que os Encargos Previdenciários dos pensionistas e inativos da União só poderão ser financiados por recursos da Seguridade Social em escala *decreciente*, assim definida: 45% do total em 1993; 30% em 1994; 10% em 1995. Venoso, *op. cit.*, p. 6.
25. Conforme a Lei de Custeios da Previdência Social (Lei nº 8.212/91).

26. Artigo 18 da Lei nº 8.212/91. As fontes de receita são Contribuição Previdenciária, Finsocial e Contribuição Sobre os Lucros das Pessoas Jurídicas.
27. Em Venoso, op. cit.; p. 6: As principais mudanças que afetaram os benefícios previdenciários incluem, segundo aquele autor: a) a recomposição do número de salários mínimos implícito na sua concessão inicial; b) o estabelecimento de piso de um salário mínimo; c) revisão, para cima, do cálculo do 13º salário dos aposentados; e d) extensão dos benefícios para os trabalhadores rurais, até então fora do contingente dos contribuintes. Além disso, universalizou-se o direito à assistência médica. Para dados sobre o esgotamento dos recursos da contribuição previdenciária para fins de cobertura dos benefícios previdenciários - e não obstante o aumento previsto, de 8%, na arrecadação das contribuições relevantes - ver Velloso, *idem ibidem*, p. 7. Importante a registrar: esse esgotamento implica que novos encargos, como despesas com assistência médica e administração desse subsistema, só poderão ser cobertos por essas fontes.
28. Na ausência de uma pesquisa sistemática sobre o processo decisório diretamente relevante para a gestão econômica, sobram algumas hipóteses sobre as tendências em confronto nos trabalhos do Congresso Constituinte. Inclino-me a explicar a LDO como o resultado da ação política conjunta dos economistas. de quase todos os partidos, na crença de que atribuir maiores poderes "orçamentários" ao Congresso implicaria criar condições para torná-lo mais responsável e prudente cessa questões. Essa expectativa, coerente com a vocação parlamentarista inicial do Congresso, revelou-se ingênua, entretanto, a julgar por dois tipos de desdobramento: a descaracterização progressiva da LDO, através da ampliação do número dos parlamentares que integram a Comissão de Orçamento, e, sobretudo, das mudanças na sua composição.
29. No que se refere à situação fiscal do Estado: Bresser Pereira, entrevista à autora, 18.8.1989; apresentações de Roberto Frenkel, Luis Belluzzo e Bresser Pereira, no seminário internacional "Democratizing Economics: Theory and Praxis", no painel "Estabilizações e Inflações", 21.8.88; Edmar B acha, debate no Concelho Regional de Economia de S. Paulo, 1988. Quanto ao processo de aprendi zagemrelacionado com a dimensão monetária: Adroaldo Moura e Silva, apresentação para o seminário "Brasil na década de 80: O que aprendemos?", 12.5.93.
30. Discuti essa questão em outro lugar, no contexto da formação das políticas de estabilização por choque heterodoxo (Sola, 1991 e 1992).
31. Sola, 1993 e 1994x.
32. No caso do Brasil isso se apresenta de forma diferente da Argentina: a vitalidade comparativa da economia e de algumas das principais estatais que continuam tendo fácil acesso ao mercado financeiro internacional pode levar à convicção da necessidade de privatizá-las por outra razão: manter sua rentabilidade, fazendo-as escapar de um processei de pretorianização do aparelho de Estado.
33. Bendix, 1977, p. 291.
34. "If the bank controls credit institutions by virtue of its central position it may attempt currency management or the control of business cycle through regulations and special agencies that approximate the formal authority of government" (*idem, ibidem*).
35. "... the example of a large central bank that dominates potential debtors by *virtue of its monopolistic position in the credit market*. Though .sucie a bank can impose *conditoras for- the granting of credit*, it does not exercize authority and the debtors,submit to it *in their own interest*" (*idem, ibidem, grifo meu*).
36. Assim, para ficar nos exemplos de Weber adotados por Bendiz, o Federal Reserve System nos EUA exerce *poder* quando realiza operações de mercado aberto, apoiando-se, portanto, em uma constelação de interesses, para obter as respostas desejadas. Ao contrário, quando estipula a política de reservas dos bancos em termos de determinada proporção de seus ativos líquidos, está exercendo um tipo de autoridade governamental (Bendiz, *idem, ibidem*).
37. Isso não significa ausência de dilemas e de conflitos para os governantes desses países, como vem demonstrando a experiência de unificação das duas Alemanhas, e a conseqüente adoção de uma moeda comum. Esta foi uma decisão política, de afirmação de soberania - que implicava assumir os riscos de desestabilização dos preços - e da ordem monetária, que o primeiro-ministro resolveu pagar, mas não o presidente do Bundesbank, Pohl, que, em nome da ordem monetária, defendia uma estratégia política de integração bem mais gradualista. O dilema que se seguiu continua à vista e tem a ver com a situação geopolítica da Alemanha como poder econômico dominante da Comunidade Européia: entre elevar os juros como estratégia antinflacionária de interesse doméstico (que se tornou ainda mais necessário para bancar a unificação) e o impacto negativo dessa decisão sobre as perspectivas de unidade monetária da OECD.
38. De fato, aplicar-se-ia até recentemente à União Soviética, como lembra aquele autor. De resto, a Rússia de julho/agosto de 1993 acaba de oferecer um bom exemplo de politização da ordem monetária como resultado da disputa entre centros de poder rivais, Yeltsin e o Congresso. Isso redundou em uma reforma monetária extremamente impopular, detonada pelo Congresso, que comanda o Banco Central, ignorada e provavelmente. à revelia do primeiro-ministro. Nesse caso, portanto, o governo não governa na Rússia e isso se manifesta também na dificuldade de estabelecer um comando único para a reforma monetária.
39. A afirmação cie que os choques externos e os ajustamentos que induziram culminaram em uma mudança de regime inflacionário nos países relevantes da América Latina apóia-se na análise teórica de Fanelli e outros (1994).
40. Deixo de lado, portanto, o outro aspecto da questão, igualmente relevante, que é a perda de poderes pelo Banco Central em sua capacidade de induzir os agentes do mercado financeiro, a adotar uma ou outra prática, ou seja, a perda de eficácia da política monetária. Entre outras razões, porque um dos pressupostos técnicos para esclarecer essa questão é objeto de controvérsia entre os próprios economistas: refiro-me ao debate em torno do caráter endógeno ou exógeno da moeda, vale dizer, em torno da capacidade do B arco Central versus a capacidade do mercado para determiná-la.
41. Desconheço, até o momento, a existência de análises dessa natureza, seja pelos politólogos comparativistas que estudam os processos de ajustamento estrutural, seja entre os estudiosos que se dedicam à área de economia institucional. Essas reflexões devem muito; entretanto, à experiência dos decisores da área, através de depoimentos à autora e sobretudo do registro de suas experiências, transcritos em jornais especializados: *Gazeta Mercantil*, vários números,

desde 1986; *O Estado de S. Paulo*, caderno de Economia, vários números; e *Exame*, vários números.

42. Boa parte da análise que se segue se baseia em informações que vieram à luz no início de 1993, graças ao diagnóstico da Diretoria de Fiscalização do Banco Central, na gestão de Gustavo Loyola. Ver Banco Central, 1993: "B arcs públicos estaduais - origens da questão".
43. Foram excluídas do relatório em que me baseio, elaborado a partir de dados de 1992, duas instituições: o Banco do Estado do Amapá, por ter iniciado suas atividades apenas em setembro de 1992; e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, que apenas reiniciou suas atividades no primeiro semestre do mesmo ano, depois de enquadrado em normas disciplinares.
44. Tópico inicial do Voto CMN n° 446/83, aprovado em 4.4.84, em "Bancos Públicos Estaduais" (Banco Central, 1993, op.cit., p. 3).
45. Banco Central, 1993, op. cit.
46. A emissão de títulos de dívida pelos estados e sua colocação Junto ao setor privado a taxas de juro crescentes e a prazos de maturidade cada vez mais curtos é uma das principais formas de quase-moeda: além da capacidade que confere aos estados de gerar moeda, esse mecanismo redundava em pressões de demanda, por se tratar de moeda remunerada para os que investem nesses títulos públicos.
47. Balanços de junho de 1991, dezembro de 1991, e junho de 1992. O mapeamento não foi só dos bancos comerciais e múltiplos, mas também dos de desenvolvimento e das caixas econômicas estaduais. Esse diagnóstico baseia-se nos balanços fornecidos pelas próprias instituições financeiras estaduais.
48. Essa afirmação deixa em aberto, é claro, a questão das funções sociais x funções empresariais dos bancos públicos, chie será tratada adiante.
49. Esse processo de barganha através de reiteradas negociações triangulares entre representantes da autoridade monetária è dos ministros da área econômica, e Secretários de Finanças Estaduais é um dos fatores de politização sistemática dos planos de estabilização - além do efeito-demonstração gerado, também nesse âmbito, pela moratória da dívida externa decretada em 1987, pois os governos subnacionais se sentiram autorizados, eles também, a deixar de pagar suas dívidas com o governo federal.
50. Banco Central, 1993, op. cit., p. 5 e 6.
51. Idém, ibidem.
52. Banco Central, 1993, op. eit., pp. 6 è 7; *Gazeta Mercantil*, vários números; *O Estado de S. Paulo*, vários números.
53. Banco Central, 1993, op. cit., pp.7 e 8. Essa conduta, de resto, apóia-sena demanda dos governos estaduais para flexibilizar a Resolução n° 1.748 do Banco Central, que estabelece o âmbito e o alcance dos controles do Banco Central.
54. Essa descoberta, veiculada recentemente pela imprensa, embora com certa discricão, consta do relatório do Banco Central que utilizei até aqui. O que me parece instrutivo nesse caso é o fato de que os decisores da área econômica desconheciam o problema legal, fato que reflete, entre outras coisas, a dependência em que se encontram esses técnicos de um outro tipo de saber especializado, jurídico, por força das mudanças no marco legal. Agradeço a Mailson da Nóbrega a confirmação do caráter tardio dessa apreensão pelos decisores de sua área.
55. Para esse processo, ver Banco Central, 1993, op. cit, pp. 21-29; *Veja* 11.8.93, pp. 77-83; e *Gazeta Meicartil*, vários números.
56. Para uma análise desses programas ver Banco Central, 1993, op. cit., idem abadem.
57. Para as estratégias do sistema privado: Banco Central, 1993, op. cit., p. 10; e Sola, 1987.
58. Seja através de eleições majoritárias ou proporcionais, em todos os níveis, municipal, estadual ou federal.
59. Banco Central, 1993, op. cit, p. 18.
60. Idem, ibidem, p. 14.
61. Constituição Federal. Artigo 22 da Lei n° 4.595/64 e Artigo 24.
62. Artigo 192, parágrafo 1 da Constituição Federal, regulamentadoprovisoriamente pela Resolução n° 1.649 do Banco Central.
63. Banco Central, 1993, op. cit., p. 12. Há que registrar, como fato, que as atividades de fomento abrem espaço para opções políticas claras - a crítica, portanto, à politização, tem muito mais a ver com a exigência de um mínimo de nacionalidade econômica para um conjunto de empresas que, como as IFEs, estão subordinadas à Lei das Sociedades Anônimas. Esta prescreve a obtenção do lucro como objetivo primordial.
64. Para os textos relevantes das constituições estaduais, ver Banco Central, 1993, op. cit., pp. 14-15.
65. Por razões óbvias, "pois, aquele conflito, artificial ou não, é formal, e para ser dirimido terá que ser levado ao Judiciário, com todas conseqüências de tempo e publicidade inerentes à tramitação de um processo desse teor". Há que levarem conta também que esse tipo de problema envolve outro poder, na

medida em que o Congresso tem atuado como a principal caixa de ressonância desse tipo de problema.

66. Uma distorção que acaba de ser corrigida, por exemplo, é aquela que permitia a um devedor inadimplente de uma instituição pública continuar endividando-se com quaisquer outra. (praxe regular entre empresários do setor privado).

67. Ver Banco Central, 1993, op. cit., pp. 21-35, para uma descrição desse problema e para as propostas dos técnicos para aumentar as condições de *accountability*, transparência e prevalência da lei.

68. É minha convicção que houve aí um processo de aprendizagem, também: um documento como aquele em que vim apoiando minha análise até aqui, convocando à discussão ampla dos problemas pertinentes à institucionalização da ordem monetária pelos segmentos afetados, seria impensável há alguns anos.

69. O Banco Central, 1993, op. cit., pp. 34-31, para uma descrição exaustiva das propostas que acabo de resumir.

70. Ver Sola, 1993, para o impacto dessa situação sobre os dilemas e resultados da política econômica.

71. Além do Fundo Social de Emergência, outra fonte de oxigênio para o Plano FHC tem sido um significativo aumento da arrecadação, graças a dois fatores: a eficiência da nova direção da Receita Federal em proceder à modernização dessa instituição e em detectar e penalizar os evasores e o crescimento da economia brasileira nos últimos sete trimestres, da ordem de 4,5%.

72. Uma das exceções, precisamente, é a lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) forjada na Comissão de Orçamento e Finanças, a partir de um acordo transpartidário entre os economistas que a integravam e cuja aprovação em plenário foi em parte garantida pela atuação desse ator político emergente no Brasil: o economista parlamentar. Como se sabe, por razões que têm a ver com o tipo de saber que praticam, esses profissionais são "naturalmente" propensos a análises sistêmicas.

73. Creio ser este último aspecto um dos pressupostos implícitos na análise que fazem Lamounier e outros (1991) dos diferentes procedimentos de coordenação utilizados pelos autores das constituições espanhola, portuguesa, brasileira e alemã.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central. (1993), "Bancos Públicos Estaduais - origens da 'Questão BEs' e perspectivas do setor". Série *Pronunciamentos*, nº 6. Comunicação do presidente do Banco Central, Gustavo de Loyola.
- BENDIX, Reinhard. (1977), *Max Weber. An Intellectual Portrait*. Berkeley, University of California Press.
- BRAUTIGAN, Deborah. (1991), Working Paper (WPS 815, dezembro). "Governante and Economy. A Review". Policy and Review Department of the World Bank.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1993), "Efficiency and Politics of Economic Reforms in Latin America", in L.C. Bresser Pereira, J.M. Maravall e A. Przeworski (org.), *Economic Reforme in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BRUSZT, Laszlo e STARK, David. (1994), "Restructuring Networks in the Transformation of Postsocialist Economies", palestra apresentada na Conferência sobre Liberalização Econômica e Consolidação Democrática patrocinada pelo Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 24/26 de junho.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1979), "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in Collier, 1979.
- CASTRO, Antonio Barros de. (1994), "Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil", in Smith et. alii, 1994.
- COLLIER, David (org.). (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press.
- FANELLI, J.M., FRENKEL, R. e ROZENWURCEL, G. (1994), "Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand", in Smith et. alii, 1994.
- GERCHUNOFF, Pablo e TORRE, Juan Carlos. (1989), "El debate sobre la reforma del Estado". Instituto Di Tella, mimeo.
- HIRSCHMAN, Albert. (1979), "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinante", in Collier, 1979.
- _____. (1986), "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, Copublication Series, 3.
- HUNTINGTON, Samuel. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- KUGELMAS, Eduardo e SALLUM Jr., Brasílio (1993), "O Leviatã Acorrentado", in Sola, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar, e SOUZA, Amaury. (1990), "A feita da nova Constituição. Um re-exame da cultura política brasileira", in B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor*. São Paulo, Sumaré.
- LINZ, Juan. (1973), "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime", in A. Stepan (org.), *Authoritarian Brazil, Origins, Policies and Future*. New Haven, Yale University Press
- MALLOY, James. (1990), "Statecraft, Social Policy and Governance in Latin America". Ensaio inédito.
- _____. (1993), "Política econômica e o problema da governabilidade nos Andes Centrais", in L. Sola, 1993.
- MARTINS, Luciano. (1989), "Ação política e governabilidade na transição brasileira", in J.A. Guilhon de Albuquerque e J. A. Moisés, *Dilemas da consolidação democrática*, São Paulo, Paz e Terra.
- NÓBREGA, Mailson. (1993), "O Brasil está quebrado", in *A Carta, Política. e Informação, A Revista do Nordeste*. 3.7.93.
- NORTH, Douglas. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nova York, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries", in *World Development*, edição especial, *Economic Liberalization and Democratization: An Exploration of the Linkages*, 21/8.
- PRZEWORSKI, Adam. (1991), *Democracy and the Market Politics and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SERRA, José. (1989), "A Constituição e o gasto público", in *Planejamento e Políticas Públicas I/1*.
- _____. (1979), "Three Mistaken Thesis Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes", in Colher, 1979.

- SMITH, William, ACUNA, Carlos, e GAMARRA, Eduardo (eds.). (1994), *Democracy, Market and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick, Transaction Press.
- SOLA, Lourdes. (1993), "Estado, transformação econômica e democratização", in L. Sola (org.), *Estado, mercado, democracia. Política e economia comparada*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____.(1994a), "Estado, reforma fiscal e governabilidade: qual Estado?" in *Novos Estudos*, Cebrap, n' 3 8.
- _____. (1994b), "Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización in Brasil. Una perspectiva comparada", in *Desarrollo Económico*, 33/132.
- _____. (1994c), " State, Structural Reforms and Democratization in Brazil", in *Smith et. alii*, 1994.
- STREETEN, Paul. (1993), "Markets and States: Against Minimalism", in *World Development*, edição especial: *Economic Liberalization and Democratization: An Exploration of the Linkages*, 21/8.
- TORRE, Juan Carlos. (1993), "Democracia em tempos difíceis", in Sola, 1993.
- VELLOSO, Raul Reis. (1993), "O orçamento da União".
- WEBER, Max. (1964), *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura.
- WEFFORT, Francisco. (1992), *Qual democracia?* São Paulo, Companhia das Letras.
- WHITEHEAD, Laurence. (1993), "Introduction: Some Insights from Western Social Theory", in *World Development*, edição especial, *Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages*. 21/8.
- _____. (1993), "On Reform of the State and Regulation of the Market", *World Development*, edição especial, *Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages*, 21/8.
- WILLIAMSON, John. (1993), "Democracy and the `Washington Consensus'", in *World Development*, edição especial, *Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages*, 21/8.
- World Bank. (1989), *From Crisis to Sustainable Growth: the Long Term Perspective on SubSaharan Africa*. Washington D.C.