

A representação simbólica da inflação no Plano Real e a tradição política do autoritarismo brasileiro*

Julian Borba **

Artigo

Desde o final dos anos de 1980 o problema inflacionário se constituía no principal elemento materializador da crise brasileira. Diante de tal quadro, em 1993, começou a ser formulado o primeiro grande experimento de estabilização econômica auspicioso depois do regime militar: o Plano Real. Sua eficácia foi tamanha que desde 1994 a inflação vem sendo mantida abaixo dos dois dígitos ao ano (isso até 2002), contra taxas de quase 40% ao mês no período anterior ao seu lançamento.

Em geral, a bibliografia que analisa o Plano Real tende a identificar, numa dinâmica processual inovadora, os fatores de seu sucesso não somente como plano de estabilização, mas também como “um projeto de refundação econômica” para administrar a crise de hegemonia que se visualizava na sociedade brasileira (Nobre & Freire, 1998)¹. Na análise de tal bibliografia, percebe-se que

* O presente artigo é uma versão modificada do capítulo 5 de minha tese de doutoramento, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em setembro de 2002. Agradeço os comentários e sugestões dos pareceristas da Revista Política & Sociedade. Os erros e imprecisões são, evidentemente, de inteira responsabilidade do autor.

** Professor da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: jborba@globalite.com.br

1 O Plano Real apresentou uma dinâmica processual inteiramente diferente dos experimentos anteriores de estabilização econômica elaborados após o retorno ao governo civil (1985). Estes foram implementados na forma de “pacotes” que vinham prontos do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo apenas referendar as decisões tomadas. Além disso, praticamente todos eles impactavam diretamente os mecanismos de mercado, seja através do “congelamento de preços” (Cruzado) ou do “confisco de ativos financeiros” (Collor). O Plano Real, ao contrário, foi implementado,

praticamente todos os trabalhos buscaram os elementos de *inovação* do Real em relação aos experimentos anteriores de estabilização. Enquanto alguns privilegiaram as “inovações institucionais” (Palermo, 1999; 2000a; 2000b; Couto & Abrúcio, 1999), outros se centraram nas novas idéias e atores desta política (Pio, 2000).

Cada um desses estudos se concentra em elementos centrais no estudo de qualquer política estatal. Entendemos que é impossível analisar o Plano Real sem recorrer a tais níveis explicativos. Porém, ao mesmo tempo em que reconhecemos a importância destas análises, cremos que elas não explicam a totalidade dos fenômenos políticos envolvidos na implementação de um plano de estabilização. Estamos nos referindo aqui à necessidade de incluir na análise das políticas estatais *o problema de legitimidade*, ou seja, a forma como se obtém a adesão das várias elites e dos cidadãos em geral ao conjunto de ações implementadas².

Nas diferentes abordagens, este parece ser um *não-problema*. Tudo se passa como se os resultados de uma política pudessem ser derivados ora das estratégias institucionais, ora dos graus de autonomia da equipe econômica. Esquecem que, para um plano de estabilização se concretizar, ele tem de ser minimamente compreendido e internalizado pelos principais agentes econômicos, pois são eles, afinal de contas, os responsáveis pela execução do Plano.

É neste sentido que entendemos como fundamental uma explicação que busque compreender as formas como as políticas estatais são legitimadas. Que estratégias são utilizadas para obter a adesão da sociedade a uma determinada política? A que tipo de argumentação se recorre para o convencimento dos principais atores de que tal política é benéfica a eles?

Para analisar esta questão é necessário entrar no campo dos *discursos e formas simbólicas da política*. Seguindo as indicações de autores como Bourdieu (s.d), Laclau & Mouffe (1985) e

em partes, através de um processo de negociação com o Congresso, sendo que muitas medidas sofreram modificações depois de terem passado pelo debate parlamentar. Além disso, o Plano não interferiu nos mecanismos de mercado, como no processo de formação de preços e nos ativos financeiros.

- 2 Uma revisão da literatura de ciência política sobre o Plano Real encontra-se em Borba (2002b).

Thompson (1995), entendemos que as construções simbólicas são fundamentais na estruturação das práticas sociais, principalmente na internalização de regras.

Partindo dessas considerações introdutórias, o objetivo do artigo será analisar a *representação simbólica*³ que se fez da inflação e dos fatores geradores da crise inflacionária durante o processo de formulação e implementação deste plano de estabilização.

Busca-se demonstrar que, nesse contexto, a inflação foi associada a uma doença que estaria corroendo a sociedade brasileira e que suas causas seriam derivadas de dois fatores principais: *as desordens fiscal e monetária*. Estas seriam resultado, em primeiro lugar, do “populismo econômico” das elites brasileiras, que, ao privilegiar o crescimento econômico e a distribuição de renda sem se preocupar com as restrições financeiras, acabaram gerando déficits fiscais e, conseqüentemente, inflação. Também se encontram em algumas formulações que as atitudes populistas teriam um modelo de política econômica que lhes daria respaldo. Esse modelo seria representado pelas formulações dos economistas “heterodoxos” ou “alternativos”, os quais, por estarem muito mais próximos do “esoterismo” do que da “ciência”, não seriam competentes para uma boa gestão da política econômica. Em segundo lugar, tais desordens seriam resultado da inadequação das instituições políticas brasileiras para uma boa gestão da política econômica. As instituições criadas com o processo de

3 O conceito de *representação simbólica* aqui utilizado é uma adaptação do conceito de *Cenário de Representação da Política (CRP)*, desenvolvido por Venício Lima (1994; 1995). O CRP é um esforço para compreender o papel da mídia em sua relação com a política. Suas raízes estão na concepção gramsciana de hegemonia, retrabalhada por Raymond Williams (Lima, 1994). Deve ser entendido como um cenário de representação específico da política e, portanto, como parte do hegemônico, que poderia ser decomposto em vários cenários (p. ex., a representação da questão de gênero, racial, religiosa, econômica, etc.) construídos pelos sujeitos sociais. *Trata-se de estudar a construção pública das significações relativas à política*. As representações não se referem somente à realidade existente, “mas também à constituição da realidade, da mesma forma que a hegemonia é construção da realidade: sistema constituído e constituidor de significados e valores. Assim, o cenário de representação da política, como parte da hegemonia, é predominantemente simbólico e menos duradouro do que a hegemonia como um todo” (Almeida, 2001: 37, grifos nossos).

democratização são apontadas como um dos principais fatores geradores de desordens.

A partir desses dados, o artigo busca explorar a hipótese de que *a retórica que presidiu a representação que se fez da inflação e de suas causas guarda importantes semelhanças com alguns “arquetipos” e “gramáticas” constituintes da tradição política do autoritarismo brasileiro, particularmente em sua versão tecnocrática.*

O texto está dividido em três seções, além desta: na primeira, analisa-se a representação da inflação como a materialização da “crise nacional”. Na segunda parte, busca-se visualizar as representações sobre os fatores geradores da “desordem inflacionária”. Por fim, na última seção tenta-se sistematizar a análise, buscando identificar o tipo de construção ideológica que estava presente em tal discurso.

Foram privilegiados, na análise, dois espaços de construção do discurso sobre a inflação: (a) as *Exposições de Motivos* que acompanharam a legislação que deu origem ao Plano Real em suas diferentes fases. O uso de tal material justifica-se pelo fato de ser aí que se encontram as principais tentativas de se racionalizar e legitimarem⁴ as decisões tomadas perante os poderes Legislativo e Judiciário, a imprensa, as demais elites e a sociedade em geral. Assim, tais materiais são peça fundamental na identificação da direção ideológica subjacente ao Plano Real; (b) uma segunda fonte de dados foram as publicações dos *policy makers* do Plano Real⁵, como *artigos na imprensa, entrevistas e livros*. O uso

4 Os conceitos de racionalização e legitimação serão centrais nesta análise das ideologias. Serão usadas como referência as formulações de Thompson (1995). Para este autor, a representação das relações de dominação como legítimas “pode ser vista como uma exigência de legitimação que está baseada em certos fundamentos, expressa em certas fórmulas simbólicas e que pode, em circunstâncias dadas, ser mais ou menos efetiva” (1995: 82). A racionalização seria uma das estratégias de legitimação. Através da racionalização, o “produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições sociais, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio” (idem: 82-83).

5 Está-se entendendo por *policy makers* do Plano Real o conjunto de atores formados por técnicos (economistas de carreira no serviço público ou recrutados para fins de implementação do Plano) e técnicos-políticos (para os fins deste trabalho, estão sendo considerados técnicos-políticos os três ministros da Fazenda que

de tais materiais também se justifica pelo fato de serem importantes espaços de legitimação e racionalização das decisões estatais. Além disso, permitem uma maior explicitação das idéias políticas presentes no conjunto das elites que fizeram parte do processo de formulação e implementação do Plano, pois se destinavam a um público mais amplo e, além disso, como se sabe, as Exposições de Motivos, por se tratarem de documentos formais, têm que seguir determinadas regras e padrões, o que não acontece com artigos para jornais, entrevistas ou mesmo livros. Convém destacar que na análise dessa segunda fonte de dados serão acrescentados materiais que extrapolam o período compreendido pela pesquisa (maio de 1993/outubro de 1994), pois algumas publicações realizadas fora desse período foram de extrema valia para nossa interpretação.

1. A representação da inflação no discurso sobre o Plano Real: a construção do significado de “doença nacional”

a) A legislação do Plano Real e a representação da inflação

Dentre os documentos que seguiram a legislação que deu origem ao Plano Real, quatro são de fundamental importância: o Plano de Ação Imediata, de 14/06/1993, a Exposição de Motivos nº 395 de 07/12/1993, a Exposição de Motivos nº 47 de 27/02/1994 e a Exposição de Motivos nº 205 de 30/06/1994. Tais documentos representam os dois grandes conjuntos de medidas adotadas no Plano: *as reformas fiscal e monetária*.

As origens do Plano Real se encontram no documento intitulado *Programa de Ação Imediata (PAI)*⁶, anunciado em 14/06/1993 e que visava, sobretudo, promover um reordenamento nas finanças do Estado. O documento é iniciado com a afirmação de que, apesar da crise econômica vivenciada pelo Brasil, com índices

participaram diretamente do processo de formulação e implementação do Plano Real).

6 Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata*. Brasília, 12 de junho de 1993. Publicado em *Gazeta Mercantil*, 12 a 14/6/1993, p. 8.

de inflação superiores a 1.000% ao ano, a economia brasileira continua vigorosa “como demonstram o crescimento das exportações, o aumento da produtividade da indústria, a expansão da fronteira agrícola e a retomada do crescimento do PIB nos últimos meses”.

Demonstrada a vitalidade da economia mesmo diante da crise econômica, utiliza-se de metáfora médica para representar a inflação⁷. Tal metáfora, como se verá, será uma constante na representação simbólica deste fenômeno. Segundo consta no documento, “a economia brasileira está sadia, mas o governo está *enfermo*”⁸ (PAI, In: Gazeta Mercantil, 12 a 14/6/1993: 8, grifo nosso). O tipo de enfermidade governamental já teria sido diagnosticado: a inflação. Assim, “o diagnóstico fundamental sobre a causa fundamental da *doença inflacionária* já foi feito. É a desordem *financeira e administrativa* do setor público, com seus múltiplos *sintomas*” (idem, grifos nossos).

Diante desse diagnóstico, a prescrição essencial para o tratamento da “doença inflacionária” parece ser bastante simples e conhecida: “O governo precisa arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem” (idem). Porém, debelar de vez essa doença envolveria muito mais do que medidas econômicas paliativas. Constituiriam uma verdadeira “tarefa de *salvação nacional* e um desafio político” (idem).

Na Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, que criou o Fundo Social de Emergência e estabeleceu as diretrizes básicas da reforma monetária que deu origem ao Plano Real, novamente a associação da inflação com a desordem financeira permanece no centro do diagnóstico.

7 O uso de metáforas, como destaca Thompsom (1995: 85) é uma das mais utilizadas estratégias ideológicas. Segundo o autor: “A metáfora implica a aplicação de um termo ou frase a um objeto ou ação à qual ele, literalmente não pode ser aplicado. Expressões metafóricas levantam uma tensão dentro de uma sentença, através da combinação de termos extraídos de campos semânticos diferentes, tensão essa que, se bem sucedida, gera um sentido novo e duradouro. A metáfora pode dissimular relações sociais através de sua representação, ou da representação de indivíduos e grupos nelas implicados, como possuidoras de características que elas, literalmente, não possuem, acentuando, com isso, certas características às custas de outras e impondo sobre elas um sentido positivo ou negativo”.

8 Analisando os discursos de Margaret Thatcher, Thompsom destaca o uso constante, por parte da “Dama de Ferro”, de metáforas médicas (cf. Thompsom, 1995: 85).

Percebe-se também que novamente a cadeia de relações é estabelecida entre *desordem – inflação – ausência de crescimento – desigualdade – crise da democracia*. Assim, a crise, que é materializada no fenômeno inflacionário, estaria colocando em risco não somente o crescimento econômico, mas as próprias instituições, que seriam os pilares da sociedade brasileira. Isto fica claro na afirmação de que a “desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições” (Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993: 114).

Desse modo, diante de tal catástrofe iminente, “a eliminação desse desequilíbrio é tarefa de *salvação nacional*, e desconsiderar sua importância é uma postura cabível apenas àqueles que se beneficiam diretamente das transferências de renda propiciadas pela inflação” (idem: 119, grifo nosso). Aqui, o mal inflacionário é identificado sobretudo com a destruição da moeda nacional, que estaria levando à deterioração da soberania e da identidade da nação brasileira, inclusive seus padrões éticos.

A permanente inflação alta deteriora a moeda como um dos símbolos mais importantes da *soberania* e da *identidade* nacional. São sobejamente conhecidos os efeitos deletérios da atmosfera inflacionária sobre os padrões *éticos da nação*. Por isso mesmo, a reconstrução da estabilidade econômica, bem como a implantação de novos padrões de austeridade e probidade na gestão da coisa pública, passa necessariamente pela reabilitação da moeda nacional.

A contínua e sistemática destruição da moeda nacional operou-se de forma que as funções normalmente por ela desempenhadas fossem sendo progressivamente perdidas. Sabidamente a moeda nacional perdeu a capacidade de preservar poder de compra. Esta função passou a ser desempenhada por uma pletera de instrumentos financeiros de alta liquidez, a chamada moeda remunerada (...) (Exposição de Motivos nº 47, de 27 de fevereiro de 1994).

Verifica-se que o discurso da crise materializada no mal inflacionário ganha novos contornos, sem perder sua característica de catastrofismo e da identificação da inflação como uma disfunção, uma desordem, que corrói as bases de um funcionamento

normal da sociedade brasileira. O que se percebe é uma alteração no estatuto da crise materializada no mal inflacionário. Ora o discurso privilegia a desordem financeira, ora a perda de valor da moeda nacional, porém o elemento de uma crise catastrófica que assola a sociedade brasileira permanece inalterado nos três documentos analisados até aqui. *Mudam-se as causas e as conseqüências da doença, mas o catastrofismo permanece o mesmo.*

Os *policy makers* do Plano Real e a representação da inflação

Os *policy makers* desenvolvem diferentes funções no processo de formulação e implementação das políticas estatais. Além de trabalhar na construção “técnica” das políticas, algumas de suas funções fundamentais se desenvolvem no campo da racionalização ou legitimação das ações perante os diferentes setores da sociedade. Essas últimas atribuições foram um traço marcante das elites tecnocráticas brasileiras que, como identificou Lourdes Sola (1998), historicamente assumiram o papel de produtoras de ideologias. Referindo-se ao período 1946-1964, a autora afirma que no Brasil, em “nenhum outro lugar do sistema político se poderia encontrar outro *locus* produtor de ideologia com força gravitacional comparável à irradiada a partir do Estado através desses atores políticos (os técnicos)” (Sola, 1998: 47)⁹.

Assim, é de fundamental importância analisar como as elites tecnocráticas que trabalharam no processo de formulação e implementação do Plano Real trataram de produzir uma representação sobre a inflação, em algumas de suas manifestações públicas (artigos escritos para jornais, livros, entrevistas).

9 A autora atribui a auto-imagem dos técnicos como produtores de ideologias a três fatores fundamentais: a falta de autonomia do sistema partidário criado por Vargas em relação ao Estado, seu baixo teor de representatividade e a estrutura corporativa do movimento sindical (Sola, 1998).

André Lara Resende¹⁰, em um discurso proferido para participantes de um Seminário do Banco Mundial¹¹, repete com quase as mesmas palavras o diagnóstico do *paradoxo*, presente nos documentos analisados anteriormente. Para Lara Resende:

O ano de 1993 ilustra de forma contundente o paradoxo da economia brasileira. Países com taxas de inflação comparáveis à nossa são países de economias destroçadas. O Brasil, não (...).

O Brasil tem um setor privado moderno, eficiente e internacionalmente competitivo. Nada, entretanto, poderia ser mais equivocado e perigoso do que a partir daí, adotar uma postura complacente em relação à inflação.

A inflação é o mais injusto e cruel imposto. É o agente primordial da preservação e do agravamento de um quadro brutal de injustiça social, um verdadeiro 'apartheid' entre os mais ricos e educados, que podem se defender ou até mesmo se beneficiar da deterioração do valor da moeda, e os mais pobres e desamparados sobre quem recai sua carga integral. São os mais pobres, a legião de miseráveis excluídos do Brasil industrializado, os assalariados de baixa renda, que pagam o infame imposto da inflação. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm acesso aos substitutos da moeda que um sofisticado mercado financeiro desenvolveu nos muitos anos de convívio com a alta inflação (Lara Resende, 1993, grifos nossos).

Veja-se que novamente a inflação aparece como o elemento consubstanciador da crise, a grande “doença” que assola a sociedade brasileira. A sua existência seria responsável pela desigualdade e injustiça que estariam reinando, de modo que não haveria nada mais urgente para o Brasil do que pôr um fim neste mal.

O discurso da crise é completado então pelo *catastrofismo* de uma iminente *crise institucional*: “Não é preciso uma análise

10 André Pinheiro de Lara Resende (Rio de Janeiro, 1951), assumiu em agosto de 1993 o cargo de Negociador-Chefe para Assuntos da Dívida Externa Brasileira do Ministério da Fazenda, a convite do Ministro Fernando Henrique Cardoso. Nessa condição, integrou a equipe que elaborou as medidas iniciais do Plano Real, mas se afastou do governo ainda em 1993. Dados biográficos deste, e de todos os outros *policy makers* do Plano Real citados neste texto podem ser encontrados em Pio (2001) e Biderman *et alli* (1996).

11 Discurso publicado na íntegra pelo Jornal Gazeta Mercantil, de 20 a 22/11/1993.

mais profunda para compreender que esta dualidade absurda não pode se agravar e se prolongar sem *ameaçar o quadro institucional democrático*, ou, até mesmo, a *unidade nacional*” (idem).

Um outro *policy maker* do Plano Real, e que se constituiu num dos seus maiores defensores na imprensa durante o período estudado, foi Gustavo Franco. Em um artigo que tratava de explicar por que havia inflação, mesmo depois do início da utilização da Unidade Referencial de Valor, a metáfora médica aparece de maneira explícita em seu diagnóstico da inflação. Aqui, a associação que se estabelece é entre o impacto da inflação na economia e na sociedade, e o impacto da *heroína* no corpo de um viciado. Ambas provocariam alterações no funcionamento “normal” e “correto” dos “organismos” (sociedade, economia, homem):

Tal como a heroína passa a compor o equilíbrio orgânico de um dependente, a inflação penetra nas relações econômicas, desfigurando preços e relações contratuais, transferindo riqueza, de tal sorte que a súbita privação da droga provoca privações de natureza imprevisível. *Não há dúvida que viciados em estágio avançado precisam de um tratamento cuidadoso a gradualizado.* Para isso, a URV (Franco, 1994a, grifo nosso).

A representação da inflação como manifestação de uma doença que invade o corpo da sociedade fica mais clara na análise de Franco sobre o fenômeno da hiperinflação. Segundo o autor, o que parece ser um elemento determinante da hiperinflação é a perda por parte do governo da capacidade de decisão nas matérias econômicas, e sua conseqüente paralisia decisória, o que equivaleria na metáfora médica à degeneração do quadro clínico de um paciente deixado sem tratamento. Nas palavras de Franco, é

geralmente causada por força dos impasses políticos que impedem qualquer ação significativa em direção à solução dos problemas econômicos por um período prolongado (...). Com efeito, uma das características mais importantes dos países que as tiveram é a paralisia decisória que seus governos experimentaram, às vezes de forma incrivelmente prolongada, antes que alguma convulsão ou descontinuidade política criasse as condições para iniciativas objetivas de estabilização. *A hiperinflação surge, portanto, como uma criatura da hesitação ou do impasse, sendo que invariavelmente como resultado da degeneração do quadro clínico de um corpo doente e sem tratamento* (Franco, 1995a: 203, grifo nosso).

Rubens Ricupero, que assumiu o Ministério da Fazenda após a renúncia de Fernando Henrique Cardoso, quando este se candidatou a Presidente da República, vai desenvolver uma representação simbólica da inflação, associando-a à idéia de *imprevisibilidade ameaçadora da economia e até mesmo da democracia*. Para Ricupero, “enquanto no exterior a evolução recente aumentou o grau de previsibilidade e segurança da economia, aqui seguimos paralisados pela *imprevisibilidade decorrente da inflação*” (Ricupero, 1994: 3). O problema da inflação estaria no fato de que “ela destrói as perspectivas de futuro, fazendo com que as pessoas vivam apenas no presente, um presente cada vez mais curto”. A sua existência se constitui no “principal obstáculo à correção dessa verdadeira tara do desenvolvimento brasileiro”.

Ricupero lamenta que entre os brasileiros tenha se criado uma tolerância para com a inflação. Segundo ele, isso seria derivado de dois equívocos básicos: primeiro, julgar que o processo inflacionário era favorável ao crescimento e, segundo, considerar a luta contra a inflação uma bandeira da direita. “Ora, o que vemos é que ambas as premissas são falsas. A primeira, porque a inflação inibe o investimento e sucateia a economia. A segunda, porque a inflação pesa sobretudo nos ombros dos pobres, que não podem proteger-se no mercado da especulação”.

Depois de levantar os riscos e ameaças da inflação, o perigo da catástrofe iminente aparece na afirmação de que, se a inflação não for combatida com rapidez, maior risco os políticos estarão “correndo de comprometer seus eventuais mandatos, antecipando a frustração dos *eleitores e desgastando a confiança da sociedade no sistema democrático*. Não vamos repetir o erro de adiar o começo necessário e tornar provável mais um final infeliz” (Ricupero, 1994: 3, grifo nosso).

Por último, veja-se de que modo a inflação está representada no discurso de Fernando Henrique Cardoso. As suas primeiras declarações logo depois de assumir o cargo de Ministro da Fazenda indicam os contornos daquilo que já se apresentou como sendo a principal representação simbólica da inflação durante o processo de formulação e implementação do Plano Real e durante a campanha presidencial: *a associação da inflação com uma do-*

ença que corrói o corpo da sociedade brasileira. Nas palavras de Cardoso: “Nosso fantasma é uma espécie de *peste*, uma *praga*, é o *flagelo* do povo. É o flagelo da inflação que corrói os salários e esburaca os cofres do governo” (In: Revista ISTOÉ, 26/5/1993).

O mesmo diagnóstico é verificado numa declaração feita ao comentar a aprovação pelo Congresso Nacional da Medida Provisória nº 340, que definia os reajustes salariais. Para Fernando Henrique Cardoso, a inflação “virou uma urticária. É preciso parar de coçar e fazer alguma coisa para acabar com ela.” E completou que “não basta uma simples pomadinha” (In: Revista ISTOÉ, 25/8/93).

Num discurso proferido no lançamento da URV, a identificação da inflação como o grande elemento materializador da crise brasileira também é explicitamente destacada pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que a coloca na origem do processo de concentração de renda presente na sociedade brasileira (Cardoso, 1994 a). Tal associação entre inflação e concentração de renda também é estabelecida num artigo escrito por ele por ocasião dos jogos da seleção brasileira de futebol, na Copa do Mundo de 1994. Aproveitando-se do “clima” existente em torno da competição, FHC afirma:

Até agora, eram apenas os ricos que marcavam gols contra a inflação. A classe média ficava nas arquibancadas e os trabalhadores, quando muito, na geral. Os famintos e miseráveis ficavam fora do estádio.

Agora, serão 150 milhões contra a inflação e as perversões que ela gera, como a corrupção, a “lei do mais esperto”, a especulação, a impunidade, os lucros abusivos, a falta de ética nas relações econômicas e sociais, a fome e a miséria (Cardoso, 1994b).

Por fim, verifica-se o *catastrofismo*, presente na associação entre a crise, materializada no mal inflacionário, e o risco de desintegração social. Referindo-se aos críticos do Plano Real, afirma Fernando Henrique que “qualquer ministro da Fazenda, sério e competente, diante da ameaça hiperinflacionária (...) teria de ser radical, isto é, teria de ir à raiz dos problemas. *E, na conjuntura brasileira, a inflação passou a ser a esfinge: se não fosse decifrada, devoraria a todos*” (Cardoso, 1994c).

Veja-se que em todos os materiais analisados há uma circularidade na representação que se faz da inflação: em geral ela é apresentada como uma doença, causada pela desordem fiscal e/ou monetária, que acaba invadindo o “corpo” da sociedade, provocando uma série de disfunções, como a concentração de renda, a miséria, a estagnação, as quais vão desembocar numa crise, que, se não for contida a tempo, colocará em sérios riscos a integração social ou as instituições básicas da sociedade; de modo que pôr fim à inflação se torna uma tarefa de salvação nacional.

Buscando-se verificar de que maneira esse discurso identifica as razões da crise brasileira (materializada no mal inflacionário), ver-se-á que os elementos geradores da “crise inflacionária” são associados sobretudo a dois fatores: a crise seria resultado (a) da má gestão ou gestão incorreta da política econômica, expressa no comportamento irracional das elites políticas, sobretudo em suas atitudes “populistas”; e (b) da inadequação do marco institucional brasileiro para uma boa gestão do Estado.

2. As causas da crise

Os fatores geradores da crise inflacionária na legislação do Plano Real

Na Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, a crise fiscal brasileira é identificada como tendo origem na ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 80 e nos esforços de ajuste daí decorrentes. Porém, sua perenização é associada ao processo de “descompressão das demandas sociais e corporativas, à deterioração da capacidade de arrecadação do Estado e à redefinição das relações entre diferentes esferas de governo desde os primeiros anos do novo regime democrático” (EM nº 395: 116).

Verifica-se que a crise fiscal é apresentada, sobretudo, como resultado da incapacidade dos governos do *novo regime democrático* em implementar as medidas corretas e necessárias para o equilíbrio das contas públicas. Tal incapacidade, como se verá,

seria derivada ou de inadequações institucionais, atitudes irracionais por parte das elites, ou mesmo incompetência.

O documento aponta os fatores que estariam na origem da desordem financeira do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, é afirmado que no Brasil democratizado as instituições representativas – partidos políticos, o Congresso e o Governo – abstiveram-se de arbitrar os conflitos que se expressam quando da elaboração do orçamento público: “em vez disso, têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis (ou nem tanto, como está revelando a CPI em curso), para isso bastando que a previsão de receita seja artificialmente inflada”. O resultado de tal comportamento seria o *irrealismo orçamentário*, que gera déficits que são financiados ou pela emissão de moeda, ou simplesmente pelo não atendimento das demandas. Enfim, “formou-se assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário” (idem: 116, grifo nosso).

Um segundo fator apontado como responsável pela crise fiscal é a *rigidez das contas públicas*, que segundo o documento, acaba engessando a gestão financeira do Estado. As origens de tal fenômeno se encontrariam na “expansão gradual das transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais” (idem: 117). Assim, o escopo de gastos “livres” que o Executivo poderia realizar se viu fortemente comprometido a partir da Constituição de 1988, que definiu grande parte das vinculações.

O terceiro fator desencadeador do déficit fiscal, apontado pelo documento, *seriam os mecanismos criados por algumas unidades de despesa*, “notadamente a Previdência, os Estados e as empresas estatais”, de sorte a fazerem o Tesouro Nacional assumir seus eventuais déficits: “daí resulta, via de regra, a acumulação de déficits, que se tornam ‘dívidas’ da União junto a essas unidades de despesa e terminam sendo, em alguns casos, assumidas formalmente pela União” (idem: 116-117).

Os *estados da federação* são apresentados também como grandes produtores de déficits, pois, além de desfrutarem das vinculações de receita, se beneficiam das transferências voluntá-

rias do orçamento da União e do uso dos bancos estaduais como provedores de recursos.

Como último fator, o documento aponta as *empresas estatais* como um outro espaço produtor de déficits, pois desfrutariam de uma “enorme autonomia de gestão operacional”, que, quando usada de maneira errada, resultaria em “cronogramas de investimento superdimensionados ou em políticas excessivamente ‘generosas’”, causando prejuízos, que ou são transferidos para os consumidores através do aumento das tarifas públicas ou para o Tesouro “via prejuízos operacionais que se traduzem em endividamento crescente ou em aportes de capital” (idem: 117).

Veja-se que os cinco fatores apresentados podem ser resumidos a duas ordens de questões: primeiro, a desordem financeira do Estado é vista como resultado de uma *matriz institucional inadequada* para uma boa gestão financeira do Estado, ou seja, as instituições criadas pela Constituição de 1988 estariam no centro da crise fiscal, principalmente pelos mecanismos das transferências obrigatórias de receitas e pela autonomia dos Estados e das empresas estatais. Observe-se que na raiz desses problemas institucionais apontados pelo documento estão mecanismos que retiraram da esfera do Poder Executivo o controle de importantes espaços de poder, como o de controlar a distribuição do gasto público. Em segundo lugar, a desordem financeira é apontada como derivada de um *comportamento irracional* por parte das elites políticas, que não possuem qualquer comprometimento com uma boa gestão financeira do Estado e acabam aprovando quaisquer medidas “politicamente defensáveis”, sem saber a real situação financeira dos cofres públicos. O resultado dessas atitudes seria, como vimos anteriormente, o *irrealismo orçamentário*. Mesmo não estando explicitamente colocado, fica implícito no raciocínio feito no documento que esta irracionalidade das elites brasileiras tem uma origem clara: o seu *populismo econômico*, que, ao privilegiar o aumento indiscriminado de gastos públicos com o objetivo de redistribuir renda ou mesmo obter capital político ao conseguir obras e serviços para suas bases eleitorais, acaba provocando o aumento do déficit público e, por consequência, das taxas de inflação.

Investigando-se como os *policy makers* do Plano Real analisaram as causas ou razões da desordem inflacionária, ver-se-á, na próxima seção, que as razões apontadas são logicamente as mesmas que as visualizadas nos documentos acima considerados, as quais, porém, vão adota um linguajar bem mais explícito.

Os fatores geradores da crise inflacionária para os *policy makers* do Plano Real

O *policy maker* que mais explicitamente nomeou as razões da inflação no Brasil, com certeza, foi Gustavo Franco. Ele sempre se colocou como um polemista e, mesmo antes de sua passagem pelo governo, escrevia constantemente para os grandes jornais brasileiros¹². Como membro do governo, escreveu *papers* que acabaram se transformando em grandes polêmicas entre os economistas¹³. Pode-se mesmo dizer que Franco recuperou uma característica da elite tecnocrática brasileira que havia sido perdida nos anos recentes: a de se autoproclamarem produtores de ideologias (Sola, 1998). Uma tradição que estava presente em economistas como Celso Furtado, Roberto Campos e Eugênio Gudim. O pensamento de Franco, inclusive, guarda muitas semelhanças com Roberto Campos, não só na estrutura do argumento mas também no próprio estilo, marcado pelo uso de neologismos e o apelo à ironia para desqualificar os adversários. Diante desses fatos e da escassez de escritos de outros *policy makers* do período, optou-se por trabalhar aqui exclusivamente com escritos de Franco, os quais delinei-

12 Defendendo a necessidade de o economista estar inserido mais ativamente na imprensa, afirma que “sei bem que isso não é típico da profissão, cuja propensão, até recentemente, pelo menos, tem sido a de desprezar esse tipo de linguagem e de permanecer nos jargões do mundo acadêmico. Ressalte-se, todavia, que cresceu muito, nos anos recentes, a quantidade de economistas escrevendo regularmente em jornais de grande circulação. Eu mesmo mantive durante dois anos (1991-1993) uma coluna na Folha de São Paulo, e hoje mantenho uma coluna semanal no Estado de São Paulo, também publicada no Jornal do Brasil, e outra quinzenal na Veja. A esse respeito, tenho a dizer que esta atividade faz muito bem ao economista e ainda, tenho certeza, ao debate nacional” (Franco, 1999: 16).

13 Particularmente polêmico foi seu *paper* “Inserção Externa e Desenvolvimento”, escrito originalmente em 16/06/1996, motivo de uma grande polêmica entre os economistas brasileiros. Vide esse artigo em Franco (1999).

am, de uma maneira muito clara, a representação que se fazia sobre as causas da crise brasileira, entre os atores que participaram do processo de formulação e implementação do Plano Real¹⁴.

O autor aponta os desequilíbrios fiscais e/ou externos como se constituindo nas duas grandes causas do fenômeno inflacionário. Mas qual seria a origem desses desequilíbrios? Para ele, existe uma razão facilmente identificável para a existência de uma grave crise fiscal na economia brasileira: *o populismo*. Este fenômeno, que segundo Franco já teria uma história antiga nos países da América Latina, sempre traz consigo a desastrosa consequência da desordem fiscal¹⁵.

A história recente da Argentina, Peru e Brasil revela, em graus variados, a existência de *uma doença* antiga no continente, cuja aparição, na década de 1980, exhibe diferenças de forma *vis-à-vis* às ocorrências

14 Tomando a diferenciação estabelecida por Bobbio (1997) entre os intelectuais *ideólogos* e *expertos*, Gustavo Franco pode ser considerado um representante das duas categorias de intelectuais, enquanto a maioria dos outros *policy makers* está localizada no campo dos *expertos*. Segundo o autor italiano, um debate que tenha por tema fundamental a relação entre política e cultura, os tipos relevantes de intelectuais são sobretudo dois: os *ideólogos* e os *expertos*. Os *ideólogos* seriam aqueles que fornecem princípios-guia, enquanto os *expertos* produzem conhecimentos-meio. Para Bobbio (1997: 73), “toda ação política, como de resto qualquer outra ação social (...) tem necessidade, de um lado, de idéias gerais sobre os objetivos a perseguir (...) e, de outro, de conhecimentos técnicos que são absolutamente indispensáveis para resolver problemas para cuja solução não basta a intuição do político puro, mas se fazem necessários conhecimentos específicos que só podem ser fornecidos por pessoas competentes nos diversos campos singulares do saber (...)”.

15 O populismo, que sempre foi um conceito político por excelência, vem recebendo uma tentativa de formalização pelo *mainstream* da ciência econômica. Dois de seus destacados representantes, Rudiger Dornbusch e Sebastián Edwards, escreveram um texto, intitulado “La macroeconomía del populismo”, onde conceituam o “populismo econômico” como um “enfoque de la *economía* que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado. El propósito de la descripción de este paradigma no es una afirmación moralista de la economía conservadora, sino una advertencia de que las políticas populistas fracasan en última instancia, y su fracaso tiene siempre un costo terrible para los mismos grupos que supuestamente se quieren favorecer. Postulamos aquí la tesis fundamental de que la macroeconomía de diversas experiencias es muy similar, aunque la política difiera grandemente” (Dornbusch & Edwards, s.d: 2).

anteriores, *mas cujas conseqüências do ponto de vista fiscal são reconhecidamente desastrosas: o populismo*. A despeito da fragilidade crescente da situação fiscal de cada um desses países, nenhum movimento decisivo em direção à correção desses desajustes foi tomado por longo tempo. Observa-se uma permissividade que não chega, excetuando-se o Peru e a Nicarágua, a adquirir os contornos clássicos do populismo latino-americano. Porém, a encarnação deste, nos anos 80, encontra formas mais modestas de repetir o mesmo processo: a incorporação política das massas através de seus grupos e corporações mediante fatores e benesses emanados pelos cofres públicos ou dos poderes regulatórios do Estado. Ficam para o passado os traços caricatos do neopopulismo mas permanece a sua essência: a irresponsabilidade macroeconômica (Franco, 1995: 204, grifos nossos).

Além do populismo, haveria uma segunda fonte de desordem fiscal, a qual, como se destacou, seria *a inadequação institucional*. Tal fenômeno, que se manifestou nas várias tentativas de estabilização da economia, se deve sobretudo ao fato de que

a transição democrática se deu sob a égide de uma administração hesitante que não teve sucesso em lidar com *a reconstrução institucional necessária para disciplinar conflitos distributivos* em um contexto democrático e conduzir o redimensionamento da intervenção do Estado na economia, desafios que se apresentavam como cruciais para a Nova República. A esta destrutiva combinação de problemas complexos e hesitação pode-se atribuir a degeneração da atuação econômica do Estado na segunda metade da década de 1980 *et pour cause* a hiperinflação (idem: 205, grifo nosso).

Numa outra passagem do texto, o apelo da inadequação institucional retorna à argumentação de Franco, só que agora, num tom bem mais explícito. Segundo ele, *foi o retorno à democracia* que se constituiu numa das razões principais da crise fiscal brasileira, ou seja, as instituições democráticas estariam no centro da crise brasileira:

É forçoso considerar que o *próprio retorno ao regime democrático pode ter sido um fator a determinar a deterioração da situação fiscal (...)*

No caso brasileiro, é de se registrar que, com a abertura, *reaparecem com renovado vigor práticas políticas próprias de um regime democrático mais primitivo – corporativismo, populismo, clientelismo* – que passam a

incidir sobre instituições fiscais e monetárias brasileiras totalmente desajustadas para regularem uma competição aberta por recursos públicos e regulação numa sociedade de massas. Transitamos com imensa velocidade, usando imagens de Roberto da Matta, da ‘casa’ para a ‘rua’, ou seja, ‘adotamos e implementamos um sistema de governo fundado no Estado nacional moderno, individual, liberal, individualista, universalista e igualitário, sem, no entanto, termos extinguido, domesticado, ou sequer problematizado os valores fundados no particularismo legitimado pelo holismo hierárquico que constitui o esqueleto do nosso sistema’(idem, grifos nossos).

Tentando entender as causas da inadequação das instituições monetárias e fiscais brasileiras, afirma Franco que elas resultam do fato de tais instituições terem se desenvolvido para serem mecanismos executores de prioridades nacionais *ad hoc* sob o controle de regras decisórias autoritárias. “*Na ausência de controle autoritário, essas instituições não colocaram obstáculos à irresponsabilidade fiscal*”. Para ele, no contexto do regime autoritário o “Executivo representava a única força capaz de produzir disciplina fiscal; com o governo civil, entretanto, o papel do Executivo se inverte”. Assim, dadas as circunstâncias em que se iniciou a Nova República, a jovem democracia brasileira viria a “demonstrar uma extraordinária inclinação para velhos vícios que terminariam recriando *uma velha doença, uma nova forma de populismo, um populismo das corporações, que atingiria o paroxismo no processo constituinte*”.

Ao lado do populismo e da inadequação institucional, mas diretamente relacionado com os dois fatores, existiria um terceiro foco gerador de desordem fiscal. Seria o caso da *má gestão da política econômica*, por economistas “alternativos” ou “heterodoxos”, os quais, ao desconhecerem as medidas “necessárias” e “corretas” a serem tomadas no campo da política econômica, acabariam por compartilhar das tendências populistas das elites políticas, que, como se viu, são consideradas uma das principais causas da crise fiscal e monetária brasileira. Vejam-se melhor os argumentos de Franco¹⁶.

16 Quando Gustavo Franco se refere aos “heterodoxos” não usa a classificação mais usual do termo, que por esta denominação identifica principalmente os economistas oriundos da PUC do Rio de Janeiro (André Lara Resende, Francisco Lopes,

Em um artigo intitulado “Heterodoxias”, o economista lança a seguinte pergunta: “Será que ainda existem realmente diagnósticos alternativos para a inflação brasileira, ou seja, alguém que não acredite na crise fiscal?” Na resposta da questão, afirma que há “evidente má vontade entre os heterodoxos de carteirinha em se pronunciarem sobre matérias tais como o desequilíbrio fiscal, inflação e reforma do Estado”.

Continua sua crítica ao afirmar que mesmo inexistindo uma teoria “heterodoxa” para a inflação no Brasil, observar-se-ia historicamente grande simpatia nos “arraiais heterodoxos” e “na esquerda em geral” para com as chamadas “políticas de rendas”, como uma alternativa para resolver o problema da inflação. De início o autor já adverte: quando se fala em política de rendas “estamos falando de congelamento de preços, pré-fixações, coisas do gênero”. Estas seriam “as inovações malditas, e ao mesmo tempo mágicas, que os choques heterodoxos teriam trazido, e que ainda não teriam sido inteiramente comprometidas”. Admite então com certo alívio que tais políticas já não estariam mais seduzindo os economistas: “A atitude mais comum entre os economistas hoje em dia é de extrema má vontade quanto à eficácia dessas políticas, principalmente se os ‘fundamentos’, que nove entre dez estrelas da economia política concordam terem que ver com o problema fiscal, não estão resolvidos”. Por fim, conclui que se “realmente chegamos a este consenso, então é preciso reconhecer que prestamos um grande serviço ao nosso tempo” (idem: 339).

Segundo Franco, a grande consequência das idéias heterodoxas que dominaram alguns experimentos de estabilização elaborados ao longo da Nova República, principalmente o Plano Cruzado, e que ainda estariam presentes no discurso político das esquerdas, é o fato de não reconhecerem “a existência de

Edmar Bacha, Pêrsio Arida) e que formularam a “teoria da inflação inercial”. Franco, além de colega de Departamento desses economistas, foi colega de governo deles, na formulação e implementação do Plano Real. Assim, a classificação de “heterodoxos” utilizada por Franco parece destinada àqueles que a literatura convencionalmente denominou de “desenvolvimentistas” e que estariam localizados, sobretudo, na UNICAMP (Universidade de Campinas) e na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Para uma análise das principais clivagens no campo dos economistas brasileiros, vide Loureiro (1997), Biderman et alli (1996) e Rego et alli (1998).

desequilíbrios fiscais de importância”. Acreditava-se “que a consistência macroeconômica era uma ridícula maquinação de economistas ortodoxos politicamente reacionários”. O resultado foi que essas políticas fracassaram, “afundando consigo diversas ilusões, sendo talvez a mais importante, a de que não havia uma doença a combater” (Franco, 1995: 336).

Diante do fato de que as políticas heterodoxas foram ineficazes no combate à inflação, deve-se perguntar qual o problema dessas idéias. A resposta de Franco se situa na perspectiva de que as formulações “alternativas” ou “heterodoxas” careciam de cientificidade, o único critério possível para se derivar boas políticas estatais. As formulações alternativas, segundo o autor, estariam muito mais próximas do misticismo do que da ciência. Em suas palavras, “nada do que é ‘alternativo’ parece relevante. Até pelo contrário, o heterodoxo parece tornar-se místico, esotérico, pouco sério. Não se escrevem mais tantos artigos intitulados ‘uma abordagem alternativa’, ou ‘uma visão crítica’ [...]” (Franco, 1994: 340). Em outro artigo, o mesmo argumento retorna na sua crítica aos “alternativos”:

Durante muitos anos, e com grande custo social, experimentamos intensamente caminhos alternativos. Muitas carreiras ilustres foram construídas em torno da noção de que o Brasil é diferente e que, nos trópicos, a teoria convencional não funciona. E lá fomos nós, da medicina alternativa para a esotérica, combatendo a inflação com florais e homeopatia, e chegando finalmente à hiperinflação nos achando muito espertos por desafiar o *establishment*¹⁷.

Por fim, vale citar uma longa passagem de um artigo mais recente:

Deve ser reconhecida como absolutamente natural a existência de ‘visões alternativas’ sobre a economia, assim como em qualquer área do conhecimento humano. Também é normal que os economistas ‘alternativos’, qualquer que seja sua seita, se julguem os únicos deten-

17 Franco, Gustavo. As viúvas da inflação. In: *Folha de S. Paulo*, 24/9/95, Editoria: Opinião, p. 1-3.

tores das chaves mágicas para a compreensão da história e entendam que a humanidade estará perdida caso persista em ignorá-los e às suas recomendações. Estava tudo escrito nos ‘Grundrisse’, ou em Nostradamus, eles dirão, mas até aí, tudo normal. Exótico mesmo é quando o ‘alternativo’ ataca o ‘mainstream’, procurando tomar-lhe o lugar, o que representa uma real impossibilidade, pois o “alternativo” apenas existe nessa condição. Um astrólogo jamais será ministro do Planejamento, pelo menos num governo sério. Por isso mesmo a revolta dos professores em tudo se parece a uma sublevação de homeopatas, ou de adeptos da cirurgia mediúcnica, ou dos florais de Bach, que se põem a atacar vigorosamente a medicina convencional, neoliberal e corrompida pela sociedade de consumo. É meio ridículo, mas nesses tempos politicamente corretos, deve haver condescendência para com esses excessos. Além do que, como os professores bem sabem que as pessoas apenas dão atenção a curandeiros quando a medicina tradicional já esgotou suas possibilidades de cura, repetem-se em enganar a humanidade com assustadores vaticínios de uma catástrofe iminente. O cruel é que à medida que o Brasil vai deixando para trás a hiperinflação, as moratórias, os calotes e congelamentos, os “alternativos” que conceberam essas criaturas vão sendo relegados ao submundo das idéias, num espaço tão inofensivo quanto o dos horóscopos de jornal (Franco, 1995b).

Essas formulações de Franco sobre os “alternativos” indicam, sobretudo, um apelo positivista no campo da ciência econômica, o qual McCloskey (1996) denominou de “modernismo econômico”.

Veja-se que novamente o problema da inflação e suas causas no Brasil são identificados como tendo origem em razões desde há muito usadas para diagnosticar a crise nacional: primeiro, a irracionalidade das elites políticas (e de teorias que legitimam as ações das elites), que através de suas atitudes populistas contribuem para a desordem fiscal e, conseqüentemente, para a crise inflacionária. Em segundo lugar, se aponta a inadequação do marco institucional para uma gestão eficaz da política econômica. Aqui, pela primeira vez aparece explicitamente que a democracia estaria na raiz da crise brasileira, pois a volta desta permitiu que o populismo, o clientelismo, o corporativismo e todas outras formas de irracionalidades voltassem a fazer parte do sistema político brasileiro. A conjugação entre atitudes irracionais e inadequação institucional seria então responsável pelo principal mal que assolava a sociedade brasileira: a inflação.

3. O discurso sobre a inflação e a tradição política do autoritarismo brasileiro

O Plano Real sempre foi apresentado como uma novidade, tanto pelos instrumentos de política econômica utilizados¹⁸ como pela dinâmica processual que seguiu sua implementação¹⁹. O que queremos destacar aqui é que, apesar desses aspectos inovadores, *a retórica que presidiu a representação que se fez da inflação e de suas causas guarda importantes semelhanças com alguns “arquetipos” e “gramáticas” constituintes da tradição política brasileira*. Vejamos por quê.

Uma corrente de pensamento político que se posicionava de maneira crítica à I República, tendo como expoentes Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Alberto Torres, analisava a sociedade brasileira como estando vivendo uma crise “catastrófica”, cuja maior manifestação estaria no risco de dissolução nacional caso se continuasse insistindo em organizar as instituições políticas a partir dos princípios do liberalismo. Segundo Ricardo Silva (1998; 2000a), para esses pensadores, as origens ou razões de tal crise seriam derivadas de três fatores: primeiro, ao estabelecer uma organização política comandada pelo princípio federativo, atribuía-se alta margem de autonomia aos Estados federados, o que inviabilizaria a elaboração e implementação de uma política orgânica voltada para os interesses nacionais, permitindo ainda que a política do Executivo central permanecesse submissa aos interesses das mais poderosas oligarquias regionais; segundo, a organização constitucional inspirada no liberalismo político tenderia a atribuir demasiada importância ao papel das Assembléias no processo decisório estatal, um papel

18 O Plano é considerado inovador no campo dos instrumentos de política econômica utilizados, pela utilização simultânea de medidas ortodoxas e heterodoxas. Entre as medidas ortodoxas utilizadas destacam-se readequação orçamentária, o Plano de Ação Imediata e o Fundo Social de Emergência. No campo das medidas heterodoxas, podem ser destacadas a criação da moeda indexada, a URV e, posteriormente, a reforma monetária com a instituição do Real.

19 O Plano Real é considerado inovador no campo da dinâmica processual de sua implementação, pois não envolveu quebra de contratos, foi discutido pela classe política e pela sociedade e não interferiu no funcionamento do mercado.

caracterizado como incompatível com as transformações econômicas e sociais experimentadas pelas sociedades modernas, cujas administrações exigiam decisões rápidas e complexas; por último, o modelo democrático liberal permitiria que a irracionalidade política supostamente prevalecente no comportamento popular pudesse ser transferida para as esferas decisórias estatais. Segundo esses autores, a irracionalidade e a incapacidade política do povo brasileiro teriam passado a dominar a esfera pública desde quando, por ocasião da Independência, instituiu-se o sufrágio universal. A transformação do povo em soberano constitucional seria a principal causa da desorganização nacional (Silva, 2000a).

Vê-se que esses três fatores indicam que a crise brasileira seria derivada basicamente da conjugação de inadequações institucionais (organização política inspirada no liberalismo), com atitudes políticas irracionais (o “idealismo utópico” dos liberais, que dava sustentação às instituições republicanas). Tal diagnóstico desembocava numa “terapia” autoritária, que era apresentada como a única solução possível para sair da crise e consolidar a nação no Brasil. Suas idéias, como amplamente reconhecido pela literatura, tiveram sua materialização parcial na configuração das instituições constituintes do “Estado Novo”.

Posteriormente, a mesma estrutura argumentativa foi utilizada para caracterizar a crise da democracia populista nos anos 60. Alterou-se, porém, o elemento caracterizador desta: enquanto nos anos 20 e 30 a crise era apresentada como derivada da incapacidade de constituir uma nação a partir dos princípios do liberalismo, nos anos 60 tal diagnóstico se deslocou para o campo da economia e teve como elemento materializador o binômio “inflação com estagnação”. Tais idéias podem ser encontradas, sobretudo, na obra de dois economistas, Roberto Campos e Eugênio Gudín, inspiradores ou executores de uma série de reformas institucionais realizadas pela ditadura militar instaurada em 1964 (Silva, 1998; 2000a).

O diagnóstico elaborado por Campos e Gudín identificava três causas para o binômio inflação com estagnação: em primeiro lugar, as atitudes irracionais das elites, sendo a principal delas o populismo; em segundo lugar, a má gestão da política econômi-

ca. Com relação a este fator, Campos e Gudin afirmavam que existiria uma corrente de pensamento econômico que daria sustentação “teórica” às práticas populistas; tal corrente seria o “estruturalismo”, originário das idéias da CEPAL e tendo como principal representante, no Brasil, Celso Furtado. Tais idéias econômicas eram consideradas não científicas e (portanto) incompatíveis com a manutenção do desenvolvimento econômico com estabilidade. Por último, apresentavam-se as instituições democráticas como inadequadas para que se alcançasse estabilidade econômica e desenvolvimento no Brasil. Tal inadequação provinha de fatores como o baixo grau de educação política, a carência de virtudes civilizatórias, a insuficiência de racionalidade técnica e econômica no comportamento dos agentes econômicos, “enfim, pela existência de uma ‘cultura’, senão de todo incompatível com, ao menos inibidora do desenvolvimento econômico” (Silva, 1998: 208). Para além do conteúdo do diagnóstico, o que chama a atenção é que os mesmos fatores presentes nos 20 e 30 seriam apontados como geradores da crise dos anos 60 (atitudes irracionais e inadequações institucionais). O que muda é o elemento materializador da crise: da crise da “nacionalidade” para a crise da “estabilidade econômica”.

A utilização freqüente de tal estrutura argumentativa fez com que alguns autores caracterizassem tal tipo de diagnóstico como um “arquetipo político-ideológico” (Debrum, 1983) da sociedade brasileira, ou seja, tais formulações já fariam parte da tradição do pensamento político brasileiro e já contariam com uma forte materialização institucional. Debrun denominou esse arquetipo de “autoritarismo desmobilizador”, o qual, ao lado do arquetipo da “conciliação”, seria o elemento dominante da história política brasileira.

A partir do material apresentado nas seções anteriores, pode-se verificar que *toda a representação feita sobre a inflação e suas causas guarda uma forte relação com a estrutura argumentativa presente no diagnóstico da crise brasileira feito pelos adeptos da tradição descrita anteriormente*. Em primeiro lugar, constrói-se um discurso ideológico sobre a crise, sendo a inflação apresentada como o grande elemento caracterizador desta. O fenômeno da inflação é

apresentado como uma “doença”, uma “praga” que corrói a sociedade brasileira, e que se não for tratada a tempo terá um desfecho catastrófico. Estariam em perigo desde as perspectivas de futuro dos indivíduos até a “ordem nacional”. Em segundo lugar, para responder quais seriam as causas dessa “doença”, os termos da estrutura argumentativa da tradição tecnocrática são novamente utilizados. Assim, a inflação é apresentada como tendo sua principal causa na desordem financeira do Estado, e tal desordem seria causada por uma mescla de atitudes irracionais e inadequações institucionais. No campo das atitudes irracionais, destaca-se o “populismo econômico” das elites brasileiras, que na tentativa de ampliarem os gastos estatais para os mais diversos fins, se tornam completamente alheias a uma gestão “racional”, “técnica”, da política econômica. A irracionalidade, porém, teria uma história longa na sociedade brasileira, e além do populismo, outras atitudes irracionais seriam prática comum das nossas elites, como o corporativismo e o clientelismo. Convém destacar que essas práticas são apresentadas como fazendo parte do mais puro “primitivismo democrático” e teriam despontado com o processo de transição democrática. Ainda no campo das atitudes irracionais, cabe destacar que segundo a representação formulada sobre a crise, haveria economistas, e até mesmo uma escola de pensamento econômico, que dariam sustentação “teórica” à irracionalidade “tropical”. Denominados de “alternativos”, “heterodoxos”, “parnasianos alternativos”, “esotéricos”, estes economistas dariam substrato intelectual à irracionalidade dominante na sociedade brasileira, que sistematicamente realizou a depredação financeira do Estado.

As atitudes irracionais das elites teriam sido favorecidas pela organização institucional do Estado brasileiro. Assim, a inadequação institucional seria a segunda fonte de desordem responsável pela “doença inflacionária”. Tal fenômeno é apresentado como derivado de um conjunto de fatores, destacando-se, dentre eles, a autonomia política e administrativa dos Estados, garantida na Constituição de 1988, e a rigidez das contas públicas através dos mecanismos de transferências obrigatórias e vinculações dos gastos, que retirava do Poder Executivo o controle de importantes parcelas do

gasto público. Por fim, e como síntese das “inadequações” anteriores, argumenta-se que a organização institucional típica do regime democrático, marcada pela pluralidade de atores e de espaços de decisão, seria também uma fonte de “inadequação institucional” na sociedade brasileira. Isso porque tal organização favoreceria que a “irracionalidade” dominante na sociedade brasileira pudesse chegar ao centro decisório do Estado.

Ora, o que se vê aqui senão a repetição da mesma estrutura de argumentação presente no diagnóstico da crise brasileira feita pelos “clássicos” do autoritarismo brasileiro? Percebe-se que os termos mudam, algumas palavras ganham mais ênfase que outras, mas as estratégias discursivas utilizadas permanecem as mesmas: inicia-se com uma *caracterização catastrófica da crise*, cuja materialização pode ser a “crise da nação”, a “estagnação com inflação” ou somente a “inflação”; em seguida buscam-se as causas dessa crise, a qual é vista como resultado de dois fatores estruturais: a *irracionalidade das elites*, que se manifesta através de diferentes atitudes, como o “liberalismo” da I República; o “populismo”, o “nacionalismo” e o “comunismo” dos anos 60; o “populismo econômico” e o “corporativismo” dos anos 90. O segundo fator seria representado pela *inadequação das instituições políticas brasileiras* para uma gestão racional da economia (e da sociedade). Aqui, a ênfase dada à idéia de inadequação institucional varia de acordo com o contexto histórico, mas a estrutura de argumentação permanece a mesma. Nos anos 20 e 30, num contexto em que a democracia liberal vinha sendo atacada em todo o mundo, os ideólogos do autoritarismo desmobilizador (Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e outros) afirmavam explicitamente que as instituições democráticas eram incompatíveis com a necessidade de se construir a nação no Brasil. Aqui, o povo não tinha freqüentado as “escolas práticas da democracia”, como nos países anglo-saxões. No Brasil, prevaleceria no povo um espírito clânico e nas elites predominava uma utopia liberal, completamente distante do país real (Silva, 1998). Assim, tais idéias estariam “fora do lugar”. As instituições políticas brasileiras eram um reflexo dessas idéias liberais, estando completamente inadequadas para responder às exigências da organização nacional. Já nos

anos 60, os ideólogos do autoritarismo desmobilizador afirmavam que as instituições democráticas eram inadequadas para a sociedade brasileira, porque favoreciam a proliferação de uma série de irracionalidades presentes na sociedade e que eram contrárias a um comportamento econômico condizente com o binômio “desenvolvimento com estabilidade”. Porém, no contexto dos anos 60, o tom da crítica à democracia era menos explícito que nas formulações dos anos 20 e 30. Ele se encontrava mais nas entrelinhas dos discursos. Isso, em grande parte, pode ser explicado pela conjuntura mundial do período em que as soluções autoritárias dificilmente eram avalizadas. O mundo já havia vivenciado as experiências do totalitarismo nazista e fascista e o comunismo já era fortemente atacado por seu caráter autoritário.

Durante o processo de formulação e implementação do Plano Real, o diagnóstico da inadequação institucional novamente volta à tona. Aqui, como nos anos 60, a institucionalidade existente é vista como favorável à profusão de atitudes irracionais típicas da sociedade brasileira, como o populismo e o corporativismo, as quais seriam completamente alheias a um clima de estabilidade econômica. Contudo, tal diagnóstico não chega a se constituir numa condenação definitiva das instituições democráticas. A inadequação institucional se encontraria em alguns elementos da organização político-institucional do Estado brasileiro, que deveriam ser alterados para que houvesse um funcionamento “racional” da democracia. Tal fato também pode ser explicado pelo contexto em que tais idéias foram formuladas, que ficou conhecido como “terceira onda” de democratização (Huntington, 1993), onde há muito pouco espaço para que soluções autoritárias tenham qualquer respaldo, tanto interna como externamente. Além disso, os próprios formuladores dessas idéias foram atores importantes no processo de democratização do Brasil, o que dificultaria qualquer processo de condenação das instituições democráticas *per se*. Porém, o que não se pode negar é que tais idéias estão fortemente associadas com a estrutura argumentativa que se caracterizou anteriormente de *autoritarismo desmobilizador*. Apesar de a ênfase atribuída a alguns elementos sofrer alterações nos diferentes momentos de mobilização des-

sas idéias, parece claro que o diagnóstico que se faz da sociedade brasileira obedece a uma mesma estrutura de argumentação²⁰.

Bibliografia

FONTES PRIMÁRIAS

JORNAL GAZETA MERCANTIL – maio de 1993 a outubro de 1994.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO – maio de 1993 a outubro de 1994.

REVISTA VEJA – maio de 1993 a outubro de 1994.

REVISTA ISTOÉ – maio de 1993 a outubro de 1994.

CARDOSO, F.H. Pronunciamento do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. In: **Folha de S. Paulo**, 1^o/4/94a, Editoria: Caderno Especial, A-2.

_____. Com Bebeto, Romário e Raí, vamos levar o título. In: **Folha de S. Paulo**, 3/7/94 b, Editoria: Esporte, p. 5-16.

_____. Reforma e imaginação. In: **Folha de S. Paulo**, 10/7/94c, Editoria: Mais, p. 6-3.

FRANCO, Gustavo. **O desafio brasileiro**. Ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo :Ed. 34, 1999.

_____. Os parnasianos alternativos. In: **Folha de S. Paulo**, 24/9/96, Editoria: Mais, p. 5-3.

_____. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995a.

_____. As viúvas da inflação. In: **Folha de S. Paulo**, 24/9/95b, Editoria: Opinião, p.:1-3.

_____. O enigma da inflação em URV. In: **Folha de S. Paulo**, 16/5/94a, Editoria Dinheiro, p. 2, Seção Opinião Econômica.

²⁰ Observando-se os primeiros meses do governo Lula, percebe-se uma grande continuidade entre o discurso de legitimação de sua política econômica e o do Plano Real, na forma como apresentado neste artigo. O uso de metáforas médicas (há até um médico no comando da política econômica) e a crítica à irracionalidade de nossas elites são utilizados de maneira explícita pelos membros do novo governo.

LARA RESENDE, André. Discurso proferido em reunião do Banco Mundial. In: **Gazeta Mercantil**, 20 a 22/11/ 1993.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 205**, de 30/6/1994.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 395**, de 07/12/1993.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de Motivos n. 47**, de 27/2/1994.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa de Ação Imediata. Brasília, 12 de junho de 1993. In: **Gazeta Mercantil**, 12 a 14/06/1993, pág. 8.

RICUPERO, Rubens. Estabilidade, programa para a transição. In: **Folha de S. Paulo**, 22/2/94, Editoria Painel, Seção Tendências/ Debates, p. 3.

FONTES SECUNDÁRIAS

ALMEIDA, J. **Marketing político-eleitoral e contra-hegemonia: uma conceituação a partir do estudo das campanhas presidenciais de 1994 e 1998**. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, 2001.

_____. **Como vota o brasileiro: perfil ideológico do eleitor e evolução nas pesquisas de opinião de 1994**. São Paulo: Xamã, 1998.

BIDERMAN, C. et alli. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BIELSCHOVSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIER, A et alli. **O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

BORBA, J. Ideologia tecnocrática e cultura política no Brasil: o Plano Real e as eleições de 1994. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2002a.

_____. Análise de políticas públicas: uma revisão crítica da literatura de ciência política sobre o Plano Real. Trabalho Apresentado na III Reunião da Associação Brasileira de Ciência Política, GT Política e Economia, Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2002b.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, s.d.

COUTO, C. C. & ABRÚCIO, L. F. Arenas política e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. **Paper Apresentado na XXIII Reunião Anual da ANPOCS**, GT Instituições Políticas, Caxambu, MG, out. 1999.

DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. **La macroeconomía del populismo**. www.logicnet.com.mx/~jesuspc/_populis.html, s.d.

HUNTINGTON, S. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.

LACLAU, E. & MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**. Londres, Verso, 1985.

LIMA, V. A. televisão e poder: a hipótese do “cenário de representação da política”. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. I, n. 1, 1994.

_____. CR-P: novos aspectos teóricos e implicações para a análise política. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. I, n. 3, 1995.

LOUREIRO, M. R. **Os economistas no governo**. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

McCLOSKEY, D.N. a retórica da economia. In: Rego, J. M. (Org.) **Retórica na economia**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e governo. **Dados**, v. 43, n. 3, Rio de Janeiro, 2000a.

_____. Estratégias risgadas. Racionalidad política y gestion económica de gobiernos representativos en Argentina y Brasil. **Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs**, Petrópolis, outubro de 2000.

PALERMO, V.; SARAIVA, Miriam G. Racionalidad política: plan real y crise financiera in Brasil. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 3, abril, 1999.

PIO, C. **A construção política da economia de mercado no Brasil: Estabilização e abertura econômica comercial (1985-1995)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado em Ciência Política, 2001a.

_____. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, São Paulo, junho de 2001b.

_____. The second brazilian miracle: stabilization through heterodoxy. **Paper apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Rio de Janeiro, 17 a 20 de dezembro de 1998.

REGO, J. M. et alli. **Conversas com economistas brasileiros** (v. II). São Paulo: ed. 34, 1998.

SILVA, R. A ideologia do Estado autoritário contra a democracia. **Paper apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. São Paulo: PUC, nov. 2000.

_____. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. Campinas, UNICAMP, Tese de Doutorado em Ciências Sociais, 1998.

_____. Estado autoritário e tecnocracia. In: **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, Ed. da UFSC, n. 29, abr. 2001. p. 93-114.

SOLA, L. **Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade, populismo**. São Paulo: Ed. USP/FAPESP, 1998.

THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna**. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.