

Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina, Brasil e Peru

Gláucio Ary Dillon Soares

I – A herança de instabilidade

A história da América Latina foi marcada pela instabilidade política e econômica desde o seu início. O período pós-Independência, em particular, foi muito instável. O espaço latino-americano era habitado por uma população que em sua maioria era de origem indígena, governada por prepostos de um rei estrangeiro que nunca pôs os pés na América Latina. Inexistia o sentimento de *nação*. A independência criou Estados, mas não criou nações. Após a primeira onda de movimentos bem-sucedidos de independência, em rápida sucessão, foram proclamadas a independência de províncias, foram feitas anexações, foram feitos desmembramentos. Houve guerras civis e guerras entre recém-criadas unidades nacionais. Embora a instabilidade ocorresse em maior ou menor grau em toda a América Latina, ela foi particularmente intensa no espaço hoje ocupado pela Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela. Houve, na América do Sul, duas exceções – até certo ponto – à regra: o Chile, onde a aristocracia rural assegurou a sua hegemonia e criou um Estado forte com a chamada república de

Portales, e o Brasil, com a instituição do império. No Chile, os mandatos presidenciais tinham a duração de 10 anos, e somente numa ocasião houve uma interrupção permanente de um deles. No Brasil, de 1822 a 1889, houve apenas dois imperadores. Não obstante, é necessário relativizar estabilidade política desses dois países, porque houve inúmeros movimentos armados internos, rebeliões e guerras externas. As guerras de independência, as guerras entre os países, as rebeliões e as revoluções internas custam caro, e muitos países latino-americanos dedicaram uma percentagem altíssima de seu orçamento (com frequência excedendo 80%) aos gastos militares. Este foi um período de grande endividamento internacional. Alguns dos empréstimos feitos para custear guerras externas e para sufocar rebeliões e revoluções internas foram feitos em termos extremamente desfavoráveis. Historicamente, a instabilidade tem sido a regra na América Latina, não a estabilidade.

II – A instabilidade econômica contemporânea

Entre 1940 e 1990, a Argentina, o Brasil e o Peru experimentaram taxas muito *variáveis* de crescimento do produto *per capita* e taxas médias muito altas de inflação. Os três países, que têm uma história inflacionária, fizeram mudanças relativamente frequentes na sua moeda e, como os demais países latino-americanos, foram muito atingidos pela crise da dívida: esta fase também foi marcada por amplos períodos ditatoriais, particularmente no Brasil, e por forte instabilidade, particularmente na Argentina e no Peru. Politicamente, os três alternaram períodos de muita instabilidade, ditaduras e alguns períodos democráticos. Não se pretende que a história de instabilidade política e econômica, que cobre um amplo período de 170 anos, tenha afetado de forma misteriosa o comportamento das gerações atuais de argentinos, brasileiros e peruanos. Acredito, sem poder demonstrar, que esta tradição se incorporou à cultura política e econômica destes países. Acredito, também, que a estabilidade política e econômica pode se transformar em *valor em si mesmo*, particularmente para aquelas culturas que conheceram amplos períodos de extrema instabilidade. Embora a estabilidade autoritária não seja desejável, longos períodos de extrema instabilidade podem convencer populações com crenças democráticas a aceitá-la temporariamente.

A Argentina, o Brasil e o Peru se organizaram politicamente em seus territórios de maneira diferente. O Brasil é quem mais de aproxima de um regime verdadeiramente federativo do ponto de vista orçamentário. Os municípios e, sobretudo, os estados consomem uma parcela significativa da receita e dos gastos públicos. Os constituintes de 1988 transferiram recursos para os municípios, mas não encargos. Embora o Brasil tenha oscilado no seu grau de dominação federal sobre os estados e os municípios, com muita concentração durante o Império,

uma relativa dispersão durante a República Velha, uma tentativa bem-sucedida de concentração do poder político e não muito bem-sucedida de concentração do poder orçamentário durante a ditadura Vargas, houve nova descentralização durante o período democrático de 1945 a 1964, seguida de uma ampla concentração de um poder *político* e menor do poder orçamentário durante o regime militar. Comparativamente aos países latino-americanos, o Brasil é um regime federativo. Porém, as diferenças na organização política do espaço não impediram semelhanças na reorganização política no tempo, nem na implementação de programas de estabilização com fortes semelhanças.

III – As condições facilitadoras dos planos de estabilização

Neste artigo trabalharemos as semelhanças e diferenças entre os três países, elaborando a hipótese de que há condições facilitadoras, entre as quais a instabilidade política, o desgaste do Legislativo e do Judiciário e a hiper-inflação, que predisuseram a população a ver a relativa concentração de poder nas mãos do Executivo, bem como as aspirações de reeleição dos presidentes, como um preço pequeno a pagar pela estabilidade política, econômica e financeira. Nos três casos, a concentração do poder nas mãos da Presidência da República foi facilitada por um descrédito profundo dos políticos, da política, dos partidos e do Legislativo. Foi também relevante o descrédito do Judiciário, particularmente na Argentina.

A Argentina, com um sistema eleitoral de listas fechadas e com dois partidos políticos, UCR e PJ, com uma tradição histórica de longa data, parecia exibir um espaço mais reduzido para lideranças apartidárias ou suprapartidárias; o ascenso político e eleitoral de um candidato supõe um ascenso prévio *dentro* de um partido. Espera-se, portanto, que os candidatos à presidência sejam pessoas afeitas à vida política *e partidária*. Porém, uma vez eleito presidente, Menem fortaleceu o Executivo, usando e abusando de decretos, e construiu uma Presidência Imperial, a despeito da oposição ocasional de importantes setores do seu próprio partido.

No Peru, a ausência de esperança e de luz no fim do túnel gerou um desencanto que foi capturado pela afirmação ouvida com muita frequência no período pré-Fujimori: *“no hay salida”*. Este descrédito impediu que a resistência do Legislativo ao fortalecimento do Executivo encontrasse ressonância na opinião pública. O golpe que fechou o Legislativo e suspendeu o Judiciário não provocou a reação pública que a oposição esperava. A imagem de autoridade e de austeridade apartidária, não corrompida pela política, que Fujimori construiu cuidadosamente, contrastava com a imagem da política como corrupta e incompetente. Após o golpe, Fujimori conseguiu manter por bastante tempo uma popularidade superior a 70% das opiniões expressas.

No Brasil, o desgaste dos partidos políticos e do sistema político permitiu o aparecimento de Fernando Collor que passou, em meses, de um político secundário a presidente eleito da República, estribado na campanha contra as mordomias, os ladrões e os barões do serviço público. Ironicamente, Fernando Collor, cujos antecedentes éticos já na época das eleições eram duvidáveis, foi eleito com uma plataforma contra a corrupção da política. Um dos trunfos eleitorais de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, os dois mais votados nas últimas eleições presidenciais, era serem percebidos como éticos e não como políticos de carreira: o primeiro, um sociólogo e professor universitário, e o segundo, um trabalhador, líder sindical.

**Tabela I – Argentina, Brasil e Peru
Comparação de Indicadores Seleccionados**

Indicadores	Argentina	Brasil	Peru
História de instabilidade política ¹	Média alta	Média	Média alta
Ditaduras militares recentes (desde 1964)	1966 - 1973 1976 - 1983	1964 - 1985	1968 - 1976
Instabilidade causada pelos grupos guerrilheiros ²	Média alta	Baixa	Muito alta
Taxa de inflação antes das eleições "chave"	Muito alta	Muito alta	Muito alta
Plano antiinflacionário	Cavallo	Real	"Fujichoque"
Governos que implementaram o plano	Menem I, Menem II	Itamar, Fernando Henrique Cardoso	Fujimori I, Fujimori II
Reeleição presidencial era proibida?	Sim	Sim	Sim
A constituição foi exitosamente alterada para permitir a reeleição?	Sim	Sim	Sim
Reeleição favorece candidato e/ou partido que implementou o plano antiinflacionário	Sim	Sim	Sim-
Práticas empregadas para obter a reeleição	Tra pressões políticas e com pra de votos	Tradicionalis, pressões políticas e com pra de votos	Militares e autocráticas
Reeleição bem-sucedida	Sim	Possível ³	Sim

IV – Planos econômicos e os instrumentos do presidencialismo imperial

Os planos econômicos, para beneficiar a população, podem ser de médio e longo prazo; porém, para beneficiar *política e eleitoralmente* os seus autores, devem ser de rápida implementação e efeitos. A implementação de um plano econômico num regime democrático depende de entendimentos entre os três poderes, particularmente entre o Executivo e o Legislativo.

Nos três países, encontramos uma associação entre a tentativa do Executivo de implementar um plano econômico estabilizador e as alterações nas relações de poder entre o Executivo e o Legislativo. A alteração concentrou mais poderes no Executivo.

Os caminhos da concentração foram, principalmente, a utilização *mais freqüente de instrumentos já existentes*, a *reinterpretação* destes instrumentos, dando maior latitude ao Executivo, e a *criação* de novos instrumentos. Não obstante, os três países diferiram também em relação aos instrumentos. Na Argentina e no Brasil, o Executivo lançou mão, sobretudo, dos dois primeiros recursos; no Peru, foram usados novos instrumentos, claramente inconstitucionais e antidemocráticos.

Tabela II – Decretos de Urgência e de Necessidade, Argentina

Urgência		Necessidade	
Alfonsín	10	1853 a 1989	35
Menem	336	Menem (julho de 1989 a dezembro de 1993)	308

Na Argentina, os *decretos*, tanto de urgência quanto de necessidade, foram usados parcimoniosamente por Alfonsín, mas Menem fez uso deles corriqueiramente. Llanos (1997), baseada em Ferreira Rubio e Goretti (1994 e 1995), afirma que Menem “usou intensamente os recursos institucionais à disposição da Presidência, para [implementar] a sua política econômica. Decretos de necessidade e de urgência, delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, e vetos parciais [transferiram] para Menem poderes legislativos que normalmente pertencem ao Congresso”;⁴ Llanos nos informa ainda que todos os presidentes constitucionais de 1853 até 1989 produziram 35 *decretos de necessidade*, em flagrante contraste com os 308 de Menem de julho de 1989 a dezembro de 1993. A vinculação com a política econômica se evidencia no fato de que cerca de 70% deles modificavam a estrutura normativa da economia argentina. Tomando os

decretos de urgência, durante o termo presidencial de Alfonsín houve 10, ao passo que com Menem foram 336.⁵ Os vetos parciais são instrumentos de *correção* de um projeto de lei, mas eles têm conseqüências sérias para as relações Executivo-Legislativo e para a própria concepção do funcionamento do Estado democrático. Visam a alterar detalhes, de maior ou menor relevância, num projeto de lei. Muitos são respostas às modificações e emendas introduzidas pelo Legislativo em projetos de origem executiva. Mustapic (1995) enfatiza o uso dos vetos parciais por Menem. Elaborando estas importantes idéias, convém lembrar que as comissões são um importante *locus* decisório e de negociação no Congresso argentino. As propostas saídas das comissões são, via de regra, *negociadas* dentro delas; desta negociação participam os partidos, inclusive os que apoiam o governo. Com os vetos do Executivo, todo o trabalho propriamente político, interpartidário e interpessoal, de negociação dentro do Legislativo, se torna inútil.

Não sabemos se a ampla utilização dos decretos por Menem violou a Constituição da Argentina, mas certamente inverteu uma tradição.

No Brasil, os instrumentos mais próximos dos decretos argentinos são o *decreto-lei* e, depois de 1988, as *medidas provisórias*.⁶ Semelhantemente à Argentina, o seu uso parece estar vinculado à implementação de planos econômicos; diferentemente, o seu uso não está vinculado a uma administração em particular. Um dos críticos das MPs, Jorge Vianna Monteiro, em livro recente (1997), afirma que: “as medidas provisórias são essencialmente determinadas pelas prioridades e preferências dos burocratas [transferindo o] poder decisório da legislatura para a burocracia”; “a intensa presença legislativa através da emissão de MPs é essencialmente oscilante – o que é, por si mesmo, um fator de perturbação”; “tais oscilações têm estado associadas ao menor ou maior esforço que o governo dedica ao plano de estabilização econômica”.

Os dados trimestrais apresentados por Vianna Monteiro sobre o número absoluto de decretos-leis e, após os mesmos, de medidas provisórias, mostra um incremento durante vários planos econômicos (Cruzado 1, Cruzado 2, Bresser, Verão, Collor 1, Collor 2, Real 1 e Real 2). Os níveis do último trimestre de 1988 e do primeiro de 1990 são da mesma escala que os dos Reais 1 e 2.

Vianna Monteiro trabalha, também, com a *relação* entre a produção mensal de MPs e de leis; quando o valor 1,0 o excedente é definido como positivo, e a situação definida como indesejável do ponto de vista da separação e equilíbrio dos poderes; se 1,0 o quadro passa a ser negativo e desejável do mesmo ponto de vista.

Este procedimento tem problemas:

– os rótulos de positivo e negativo, como usados pelo autor, são mais do que descritores algébricos. Há um julgamento de valor associado com eles. Eles são usados num contexto que, em várias

ocasiões, *valoriza* as razões iguais ou menores do que zero. Quando a razão é 1,0, este valor é chamado de *excedente*. Não há razão apriorística que defina que o número de MPs tenha que ser igual ao número de leis. Por que não 0,5? Ou 2,0? Ou 4,0? Não havendo norma derivada de teoria sólida, a média histórica observada em períodos democráticos passa a ser usada, não como norma, mas com a força da tradição.

– a razão que determinará se há excedente é tão influenciada pela alta produção do Executivo quanto pela baixa produção do Legislativo. Obviamente, um Legislativo preguiçoso não deve ser confundido com um presidencialismo imperial.⁷

A transferência de atribuições do Legislativo para o Executivo não se fez *manu militari*. Os legisladores cooperaram amplamente. A emenda da reeleição foi aprovada folgadoamente em duas votações em cada casa. No primeiro turno, na Câmara Federal, em 28 de janeiro de 1997, foram 336 votos a favor e somente 17 contra,⁸ com seis abstenções; em 25 de fevereiro de 1997, houve 368 votos favoráveis e 112 contra. As abstenções foram apenas cinco. No Senado Federal, a emenda também foi aprovada por ampla maioria: em 21 de maio de 1997 foram 63 votos favoráveis e apenas seis votos contra;⁹ em 4 de junho de 1997, no segundo turno, foram 62 votos favoráveis, 14 contra e 2 abstenções. Assim, por um lado, o Executivo atropelou o Legislativo com as *medidas provisórias* mas, por outro, o Legislativo aprovou a reeleição de um presidente que muitos legisladores acusavam de agir como imperador.

No Peru as modificações nas relações entre o Executivo e o Legislativo seguiram instrumentos diferentes. Em agosto de 1990, um mês depois de assumir a presidência, Fujimori anunciou as medidas de estabilização; liberalização e desregulamentação vieram depois, em fevereiro de 1991. Em abril de 1992, Fujimori, com o apoio das Forças Armadas, simplesmente fechou o Congresso e suspendeu o Judiciário. Em setembro, o líder do *Sendero Luminoso*, Abimael Guzmán, foi preso e publicamente ridicularizado, aparecendo em uniforme de prisioneiro, com listras pretas e brancas. A vitória sobre o *Sendero Luminoso* rendeu um salto na popularidade de Fujimori.¹⁰ No auge da sua popularidade, coagindo a oposição, Fujimori obteve maioria nas eleições legislativas através de *Cambio 90* e *Nueva Mayoría*. Em dezembro do mesmo ano, uma nova Constituição foi aprovada.

Fujimori, exibindo um comportamento que havia caracterizado as ditaduras militares, violou a Constituição, ajeitou os arranjos institucionais que o favoreciam, e governou como déspota. O regime peruano talvez seja melhor descrito não como presidencialismo imperial, mas como uma *ditadura constitucionalizada*. Em abril de 1995, num país marcado por arbitrariedades, clara-

mente diferente da Argentina e do Brasil, Fujimori foi reeleito com 64% dos votos. *Cambio 90* e *Nueva Mayoria* obtiveram 52% dos votos válidos. Diferentemente da Argentina e do Brasil, onde instrumentos constitucionais *já existentes* foram usados – e talvez abusados – pelo Executivo, no Peru a Constituição foi violada *manu militari*, e novas regras favoráveis ao Executivo foram implementadas.

A pergunta para a qual não há resposta empírica é se, nos três países, esses planos poderiam ser implementados *sem* a transferência de poderes para o Executivo. As políticas de estabilização incluem, quase necessariamente, redução do *déficit* fiscal e contração dos gastos públicos.

Na América Latina, o setor público – civil e militar – tem sido o primeiro a usufruir de privilégios distribuídos pelo Estado, particularmente no âmbito da previdência social.¹¹ Os funcionários públicos civis e militares são muito organizados, multiplicando o seu poderio numérico. Com a redução no emprego industrial causado pela nova industrialização, o número de operários tem decrescido ou crescido a uma taxa muito baixa, bem mais baixa do que os funcionários públicos. O seu crescente peso numérico e o poderio derivado da sua organização fazem deste setor um importante público político e eleitoral. Dificilmente deputados poderiam contrariar frontalmente os interesses da categoria. Além disso, o fato de que estas políticas estejam sendo implementadas na década de 90 significa que os custos de transporte são, comparativamente com períodos anteriores, muito baixos, sendo insuficientes para proteger a produção destes países da acirrada competição de outros países. Neste contexto, crescem de significação o *custo-Argentina*, o *custo-Brasil* e o *custo-Peru*. O pacote neoliberal inclui a ofensiva *à outrance* contra o protecionismo e o nacionalismo. Nos casos bem-sucedidos, isto significa necessidade de retrainar boa parte da força de trabalho, realocando-a física e ocupacionalmente; nos malsucedidos significa altas taxas de desemprego estrutural. Não é fácil para o Legislativo resistir a estas pressões. Em outros dois casos de choque neoliberal, Chile e México, o poder já estava concentrado no Executivo quando as medidas foram aprovadas.¹²

V – A hiperinflação e o seu controle

A hiperinflação caracterizou os três países: na Argentina, ela atingiu 4923,3% em 1989; o Brasil teve durante muitos anos uma inflação acima de 100% ao ano, sendo que em 1993 ela foi de 2489,1%, e no Peru, a hiperinflação atingiu 7649,6% em 1990. Nos três países, os planos econômicos foram muito bem-sucedidos em controlar a inflação.

Porém, a estabilização não se fez sem problemas: uma das conseqüências não desejadas dos planos foi o crescimento da taxa de desemprego, particular-

Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial

mente do desemprego urbano. Na Argentina, ela foi de 6,5% em 1991; 7% em 1992, 9,6% em 1993, 11,5% em 1994, 17,5% em 1995 e 17,3% em 1996.¹³ No Brasil, os níveis históricos de desemprego urbano eram mais baixos do que na Argentina (entre 2 e 3 pontos percentuais); eles atingiram 5,8% em 1992, antes da implementação do Plano Real, mas têm crescido, sobretudo nos grandes centros industriais.

O emprego na indústria de transformação dessazonalizado tem caído: o índice de 100 em dezembro de 1984 era de 120,87 em dezembro de 1989; caiu bruscamente para 111,3 em 1990, como resultado da política de Collor. Em dezembro de 1993 era de 101,92, subiu a 103,54 em dezembro de 1994 e tem caído mês a mês desde então.¹⁴ No Peru o desemprego também tem crescido, e os seus níveis são mais altos do que os do Brasil, porém mais baixos do que na Argentina.

Evidentemente, esta é uma situação difícil: atrás destas cifras se escondem dramas humanos e problemas sociais. A incapacidade destas reformas estabilizadoras de assegurar uma taxa de crescimento suficiente para diminuir o desemprego aberto ou, pelo menos, mantê-lo nos níveis anteriores, as vêm desgastando continuamente.

Tabela III – Controle da Inflação em Três Países, 1989-1995
(taxas anuais de inflação, em percentagem)

Ano	Argentina	Brasil	Peru
1989	49.233	18.636	27.753
1990	13.439	15.846	76.496
1991	840	4.758	1.392
1992	176	11.491	567
1993	74	24.891	395
1994	39	9.293	154
1995	18	220	104

A estabilização nos três países rendeu inegáveis frutos políticos aos agentes estabilizadores: com o auxílio de outras circunstâncias, a estabilização possibilitou reformas constitucionais que permitem a reeleição do presidente nos

três países e que, até agora, permitiram a reeleição efetiva em dois deles. Os efeitos políticos da estabilização têm duas características diferentes, mas não contraditórias: permitem a concentração de poder no Executivo; afetam o comportamento da oposição, e o seu efeito eleitoral decai após algum tempo.

É possível que tenhamos efeitos políticos significativos: na Argentina, uma das tendências desde a redemocratização pode ter sido o decréscimo do bipartidarismo imperfeito que caracterizara a política. Juntos, os peronistas e os radicais obtiveram 86,6% dos votos em 1983, 78,5% em 1985, 80,2% em 1987, 79,5% em 1989, 69,5% em 1991, 72,3% em 1993 e 57,7% em 1994. A reeleição de Menem em 1995 foi obtida à custa de uma certa instabilidade, pois o Partido Justicialista obteve apenas 38% dos votos; embora continuando como o maior partido da Argentina, perdeu 11% em relação às eleições anteriores. A UCR, como assinalou Nun (1994: 115), também está em franco declínio eleitoral, e o bipartidarismo eleitoral de fato, que existia na Argentina, pode ter acabado.

VI – Semelhanças e diferenças entre os planos

As semelhanças entre os planos econômicos não devem ocultar as importantes diferenças que há entre eles. O *timing* dos planos em relação aos períodos presidenciais é importante.

O Plano Real foi lançado em 1º de julho de 1994, *antes*, portanto, do início do período presidencial de Fernando Henrique Cardoso, quando este era ministro da Economia de Itamar Franco. A paternidade política do plano é de Cardoso, embora a paternidade técnica e econômica seja de uma equipe de economistas então vinculados ao PSDB. Como sempre acontece com planos de alguma duração, novas medidas foram sendo acrescentadas, e algumas medidas não bem-sucedidas foram sendo retiradas.

Já o plano Cavallo é bem posterior à eleição e posse de Menem; Menem tomou posse em 8 de julho de 1989, de maneira antecipada, uma vez que deveria tomar posse no dia 10 de dezembro. As medidas do plano Cavallo começaram a ser implementadas em janeiro de 1991, um ano e meio após a posse. Menem *não* se elegeu com base no sucesso do plano Cavallo. O plano BB reduziu dramaticamente a inflação argentina em curto prazo, mas já no início de 1990 a inflação voltou a crescer. Foi aplicado então o plano Ernan II, que novamente reduziu a inflação. A estabilidade só foi atingida através da convertibilidade e de outras medidas tomadas em 1991. Finalmente, o chamado “Fujichoque” foi anunciado no início do governo de Alberto Fujimori.

A opinião pública também reagiu diferentemente aos planos econômicos. Nos últimos tempos, o apoio a Carlos Menem tem sido consideravelmente

mais elevado do que o apoio à sua política econômica. Em agosto de 1995, 40% da população tinha uma imagem positiva de Carlos Menem na capital federal e na grande Buenos Aires; no mesmo ano 21,5% tinham uma imagem positiva da sua política econômica.¹⁵

Isso contrasta visivelmente com os dados divulgados pela *Folha de S. Paulo* a respeito do apoio ao Plano Real e ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

Embora a rejeição ao governo de Fernando Henrique Cardoso na data fosse relativamente baixa, sobretudo considerando a crise de ordem mundial e a queda da bolsa, todas as pesquisas mostram, consistentemente, que ela é mais alta do que a do Plano Real. Com toda a crise, somente 14% dos entrevistados consideravam o Plano Real ruim ou péssimo, 11% a menos do que Fernando Henrique Cardoso em junho de 1997. As percentagens respectivas eram 8% e 17%, uma diferença de 9%. Nesse período, a rejeição a Fernando Henrique Cardoso era, aproximadamente, 10% mais alta do que a rejeição ao Plano Real.

Já a aprovação do Plano Real (ótimo/bom), que se situava, entre os paulistanos, em 55%, é mais alta do que a aprovação de Fernando Henrique Cardoso. Ambos sofreram uma queda, mas a queda do Plano Real foi maior. A aprovação do Plano Real, em junho, era de 66%, ao passo que a aprovação do governo de FHC era de 34%. Essa é uma diferença de 32%, e a maioria dela se encontra na freqüência da avaliação “regular”.

Nesse sentido os paulistanos percebiam o governo de Fernando Henrique Cardoso como majoritariamente regular, com um plano econômico, o Plano Real, que consideravam ótimo ou bom. Mesmo a crise das bolsas não foi, até agora, suficiente para desacreditar o Plano Real: de acordo com o *Data Folha*, em junho de 1997, 66% dos entrevistados acharam o Plano Real bom ou ótimo; já após a crise da bolsa esta percentagem se situou em 55%.¹⁶

Os que consideravam o plano ruim ou péssimo eram minoria – apenas 8% em junho de 1997 – e tiveram um acréscimo pequeno para 14% após a crise. Contraste-se isto com 74% que afirmaram que o desemprego vai aumentar e 42% que esperavam uma redução no seu poder de compra. O que isto nos diz é que, a despeito da previsão de que o desemprego vai aumentar, a maioria da população continuava achando o Plano Real bom ou ótimo, e somente 14% o consideravam ruim ou péssimo.

Em 12 de novembro de 1997, os jornais anunciaram o resultado de uma pesquisa de opinião da *Vox Populi* que revelava que 56% dos entrevistados continuavam confiando no Real, 54% no governo e 55% achavam que as medidas eram necessárias.¹⁷

Tabela IV – Comparação da Avaliação do Governo Fernando Henrique Cardoso e do Plano Real, Junho a Outubro de 1997

Datas	18 a 20/06/97		31/10/97	
Avaliação	Plano Real	FHC	Plano Real	FHC
Ótimo/bom	66	34	55	31
Regular	26	49	30	43
Ruim/péssimo	8	17	14	25
Não sabe	0	1	1	1

Em nova pesquisa da *Vox Populi* divulgada após o pacote destinado a combater a crise de origem asiática,¹⁸ Fernando Henrique continuava ganhando em todas as idades, com 40% das preferências – incluindo-se no total 24% correspondentes a respostas como nenhum, em branco, não sei etc. A mesma pesquisa revela que o desemprego é o problema ao qual, segundo a população, o governo deveria dar prioridade (32%), seguido da saúde (30%). A inflação não está mais na agenda das preocupações – que é muito diferente de uma ameaça real de *volta à inflação*. Observa-se, em todo este período, um otimismo discreto em relação ao futuro do Brasil.¹⁹ O quadro político que emerge dos dados é de uma população que não está entusiasmada com o governo nem com o presidente, mas não quer arriscar.

VII – Efeitos dos planos econômicos sobre a oposição

A estabilização não é condição suficiente para garantir a eleição dos que a obtiveram, mas talvez seja condição necessária para a ascensão eleitoral de outras forças políticas. As novas forças que porventura aspirem a ascender eleitoralmente devem convencer a população de que a sua proposta econômica é séria e compatível com a estabilização e que a sua equipe econômica é competente para implementá-la. Os partidos e candidatos tradicionalmente associados com projetos inflacionários são eleitoralmente muito vulneráveis.

No plano da política econômica, observa-se uma contradição: o termo “neoliberalismo” adquiriu conotações negativas em amplos setores da esquerda política e intelectual. Não obstante, a maioria da população tem apoiado o Plano

Real, assim como na Argentina apoiou o plano Cavallo e no Peru apoiou a política de choque de Fujimori. No Brasil, parte da esquerda fez oposição ao Plano Real com resultados eleitorais desastrosos, por não entender que a estabilização é desejada pela maioria da população.

Em diferentes países, a oposição aos programas de estabilização só conseguiu vencer as eleições após convencer o eleitorado de que as modificações na política econômica seriam pequenas. No Chile, a campanha da coalizão de centro esquerda, entre cristãos-democratas e socialistas, contra os seguidores da direita, se concentrou nos aspectos *políticos* e não nos econômicos. Não afirmaram a necessidade de mudanças radicais na política econômica, mas sim a necessidade de pequenas mudanças com objetivos *sociais* e da abertura *política*.

Nun assinalava que a Frente Grande, que passou de 3,6% a 13,6% (e que recebeu 381 da votação na capital federal) se concentrou nos aspectos éticos (corrupção), políticos e sociais do governo de Menem. Sendo de clara oposição ao governo, não era de clara oposição ao programa econômico.

Em 1997, em conferência na Universidade de Brasília, Manoel Mora y Araújo afirmou que as reformas econômicas de Menem deixaram uma herança ideológica. O povo argentino teria rejeitado o estatismo e o intervencionismo e, entre outras coisas, teria compreendido que o governo não criava gastos sem custos para alguém.

De fato, FREPASO e UCR parecem ter tido muito cuidado em garantir que a eleição dos seus representantes traria mudanças *éticas* e *políticas*, mas que na economia as mudanças seriam de detalhe.

No Peru, talvez o político com popularidade mais elevada, hoje, seja o prefeito de Lima, Alberto Andrade.²⁰ Andrade parece ter aspirações presidenciais. Declarou recentemente a sua intenção de transformar o seu *movimento* político, *Somos Lima*, num *partido político*, que seria chamado *Somos Peru*. Andrade tem evitado fazer críticas a Fujimori e ao seu plano econômico. Com a taxa prevista de crescimento para 1997 e 1998 entre 5 e 6% e a taxa de inflação no fim do ano de um dígito só,²¹ dificilmente um candidato teria chance de se eleger para a presidência com um programa estatizante e inflacionário.

No Brasil, setores da esquerda, eleitoralmente pouco significativos, criticam duramente o Plano Real e as reformas “neoliberais”. Caso o Real não entre em colapso, parece pouco provável que algum político ou partido possa dominar o cenário político brasileiro com uma agenda estatista e inflacionária.

Não obstante, os que trabalham no setor público são bem organizados e atuantes na defesa dos seus privilégios.

Além disso, *surveys* mostram que uma parte considerável da população, embora descrente do “governo”, atribui ao Estado uma série de encargos sem preocupação com o seu financiamento.

VIII – O esgotamento da estabilização como base de sustentação política

Como carta eleitoral, a estabilização não tem *duração indefinida*. Ela se desgasta. E os governos estabilizadores devem apresentar à população outras características positivas além da estabilização. A análise que relaciona os indicadores macro-econômicos à imagem e à avaliação dos governos na Argentina e no Peru indica que, a despeito de os primeiros terem-se mantido em níveis razoáveis, a segunda vem decrescendo. Agora poucos querem a inflação e a instabilidade, mas *outros* atores politicamente mais aceitáveis passaram a incluir a estabilidade nos seus programas.

Os presidentes que se elegeram ou reelegeram na crista de programas de estabilização não podem fazê-lo indefinidamente.²² Já não é suficiente para Carlos Menem e Alberto Fujimori sublinhar a baixa taxa de inflação e o moderado crescimento econômico, satisfatório em tempos de crise. A população quer mais. Há, pelo menos, duas condições que impedem que eles continuem a capitalizar estes bons resultados. A primeira é a manutenção de taxas relativamente altas de subemprego e de desemprego aberto; a segunda é a emergência de fatores explicitamente *políticos* na avaliação dos dois presidentes.

Na Argentina, a corrupção cresceu como um critério para a escolha entre partidos e candidatos; no Peru, o comportamento autocrático e antidemocrático de Fujimori e a sua associação com a direita militar e com figuras associadas à corrupção e ao banditismo no governo, fez com que a sua aprovação despencasse ao longo dos anos. Nos primeiros anos, a aprovação de Fujimori foi quase sempre superior a 70%; nas eleições de 1992, os movimentos/partidos que o apoiavam (*Cambio 90* e *Nueva Mayoría*) obtiveram mais de 60%. Em 1995, essa percentagem baixou para 52 %, mas ainda permitiu a Fujimori governar com tranquilidade. A aprovação de Fujimori tem oscilado, mas dentro de limites relativamente baixos. Episódios conjunturais podem ajudar a recuperá-la, mas seu efeito é de curta duração. O episódio da trama de reféns pelo MLTA na embaixada do Japão foi condenado pela opinião pública peruana, que se sentiu envergonhada diante do mundo, pelo que considerou um ato de terrorismo absurdo. O nacionalismo dos peruanos ficou profundamente ofendido com a ação de seus compatriotas guerrilheiros. Os peruanos temeram serem vistos como uma república de bananas, sem lei nem ordem, inferior. E aplaudiram quando a residência do embaixador foi invadida, ainda que de maneira extremamente violenta, com a morte de todos os guerrilheiros, ficando claro que muitos foram sumariamente executados. Cresceu a aprovação a Fujimori. Porém, terminado o episódio, a aprovação a Fujimori retomou o seu rumo descendente. Outros episódios conjunturais aceleraram o declínio das avaliações de Fujimori: em 1997, três escândalos comprometeram a sua popularidade.²³

No Brasil, as quedas sensíveis na avaliação de Fernando Henrique Cardoso também estiveram associadas a eventos específicos.²⁴

Em vários governos “neoliberais”, as razões para a baixa no prestígio dos presidentes foram ineludivelmente *políticas*. Por quê? O fim das ditaduras e a abertura política trouxeram a *glasnost*, a transparência que faltava às democracias latino-americanas. Nos três países, o fortalecimento do Executivo não trouxe consigo uma ditadura. As comunicações funcionam, a imprensa é razoavelmente livre (talvez menos no Peru do que na Argentina e no Brasil). Isto implica uma maior *visibilidade* do poder público e um crescimento da *função de fiscalização* da parte do Legislativo e da mídia. A cobrança é maior, *pari passu* à informação. Os escândalos e *issues* variam, mas eles aparecem quase inexoravelmente minando a popularidade dos governantes alicerçados apenas na estabilização. Sendo a estabilização econômica o ponto forte do modelo, as críticas se concentram no desemprego e na desigualdade, dentro da área econômica e, sobretudo, nas regiões do político e do social.

A conclusão, válida para os três países, é clara: assim como nem só de pão vive o homem, nem só de estabilização vive a opinião pública. A continuidade de uma boa avaliação requer *outros* empreendimentos bem-sucedidos do Executivo.

IX – Questões em aberto

Há muitas perguntas sobre o presidencialismo imperial. As alterações que observamos nas relações Executivo/Legislativo, associadas com a implementação de planos econômicos, são suficientes para configurar um presidencialismo imperial ou são apenas *momentos imperiais* do presidencialismo? Essas relações são temporárias e reduzidas à implementação politicamente difícil de planos estabilizadores ou terminarão se institucionalizando, caracterizando nova estrutura relacional entre o Executivo e o Legislativo? Não há garantia de que haverá resposta única. Assim como os caminhos para o presidencialismo imperial foram diferentes, aprioristicamente nada impede que, a partir de agora, os caminhos se diferenciem ainda mais. Essas relações são limitadas a determinadas *sub-regiões*, dentro da região do político e do econômico, para parafrasear a expressão de Poulantzas? As mudanças nestas relações começaram tendo os planos de estabilização econômica como pano de fundo, mas foram sendo ampliadas de maneira a incluir a reforma do Estado, a quebra de relações corporativas e muito mais. Os economistas argumentam que estas reformas são necessárias para que os planos de estabilização funcionem; alguns incluem estas áreas dentro do escopo da própria economia. Evidentemente, nesta perspectiva expansionista pouco ficará de fora. Educação e saúde já entraram; as relações sindicais e de trabalho também.

Assim, num sentido que tem algo de perverso, a ciência econômica recupera a tradição da antiga economia política, revelando uma vocação perigosamente totalitária, já não em nome da justiça social, mas da estabilização, do controle da inflação e da inserção numa economia mundial.

Não temos teoria adequada para responder a estas perguntas. E talvez não tenhamos tempo para as observações empíricas necessárias para construir teoria. Na Argentina e no Peru as reformas estabilizadoras parecem ter esgotado o seu cacife junto à opinião pública, já que as populações passaram a julgar os seus implementadores a partir de um valor efetivamente universal: o do respeito pela democracia.²⁵

Notas

1. Definida pelo número de presidentes não eleitos constitucionalmente no período 1945-95 e pelo número de presidentes eleitos impedidos de terminar o seu mandato.

2. Definida pela duração em anos, a partir de 1964, de movimentos guerrilheiros significativos e pela intensidade da repressão usada contra eles.

3. Até a data de entrega para publicação deste trabalho, as pesquisas eleitorais apontavam para uma vitória folgada de Fernando Henrique Cardoso.

4. A tradução, não literal e editada, é minha. Ver Mariana Llanos (1997). Ver ainda D. Ferreira Rubio e Matteo Goretti (1994 e 1995). Estes autores, assim como Ana Maria Mustapic, são as minha fontes principais sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo na Argentina.

5. Dado de Fabiano Santos (1997: 16).

6. O comportamento do Legislativo e a sua relação com o Executivo vêm sendo muito estudados no Brasil. Fabiano Santos, Olavo Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos e, sobretudo, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, são alguns dos principais autores na área.

7. A apresentação de projetos de lei segue uma lógica na maioria das legislaturas brasileiras. No primeiro ano, são apresentados muitos projetos, em grande parte devido ao estoque trazido pelos deputados de primeira legislatura. Nos demais, o estoque se esgota, e a apresentação (não confundir com produção) retoma a sua tendência histórica.

8. A oposição optou por não comparecer.

9. Vários senadores opositores optaram por não comparecer.

10. Não se trata aqui de discutir se a guerrilha poderia ter recebido um maior apoio popular – há várias instâncias históricas em que movimentos guerrilheiros receberam amplo suporte da população. Não obstante, as características terroristas, autocráticas e claramente antidemocráticas do *Sendero Luminoso* o indispuseram com amplos setores da população. A derrota militar do *Sendero Luminoso* foi percebida como um triunfo espetacular de Fujimori. A tomada da embaixada do Japão e o seqüestro de um grande número de pessoas, sobretudo do corpo diplomático, foi visto como um motivo de vergonha nacional pela população peruana. A invasão da embaixada pelas forças armadas peruana, mesmo da forma violenta como se deu, foi apoiada

maciçamente pela população peruana e vista como uma inesperada vitória de Fujimori junto à opinião pública.

11. Ver Gláucio Ary Dillon Soares (1993: 365-383).

12. No Chile, as primeiras e catastróficas medidas desta índole foram tomadas durante a ditadura de Pinochet; no México, o Executivo há muitas décadas é muito mais poderoso do que o Legislativo, que é comparativamente inexpressivo.

13. Desocupação aberta. Dados de OIT, *Panorama laboral*, 1997, 4, América Latina e Caribe, p. 51. Dados referentes a cinco áreas metropolitanas.

14. Nível de emprego total dessazonalizado. *Boletim do Banco Central do Brasil*, agosto de 1997, p. 59.

15. Dados retirados de *Informes de conjuntura económica, política e social de Latino América. Situación latino americana*, año VII, nº 32, segundo trimestre de 1997, p. 37.

16. É interessante ver como a imprensa escolheu ler esta redução. A manchete da *Folha de S. Paulo* de 02/11/1997 diz: "Crise reduz confiança no Real". Outra manchete seria: "A confiança no Real permanece alta a despeito da crise".

17. A pesquisa, realizada em todo o território nacional, foi posterior ao anúncio das medidas para preservar o Plano Real. Porém, ela foi feita *pelo telefone*, o que impossibilita qualquer generalização para a população nacional.

18. Ver *Correio Braziliense*, 14 de dezembro de 1997, p. 13-16.

19. 32% achavam que a situação econômica melhoraria nos seis meses seguintes; 36% achavam que ficaria como estava, e 24% que pioraria.

20. Andrade foi reeleito prefeito de Miraflores em 1993 com mais de 90% dos

votos. Em 1995 foi eleito prefeito de Lima. Deve ser candidato à reeleição.

21. As previsões foram feitas *antes* do colapso das bolsas.

22. Estes dados também são anteriores ao colapso das bolsas.

23. Primeiro: em junho, três juizes foram retirados do Tribunal Constitucional. Eles haviam manifestado a sua oposição a uma lei aprovada pelo Congresso controlado por Fujimori, que permitia a sua reeleição para um terceiro período presidencial. Segundo: uma agente policial, Leonor La Rosa Bustamante, que trabalhava em questões de segurança e inteligência para o Exército, teria sido torturada, segundo afirmou num programa de televisão. Inicialmente ela esteve circunscrita (leia-se: detida e isolada) num hospital militar, mas seu advogado, ajudado pela opinião pública nacional e internacional, conseguiu que ela fosse libertada e continuasse seu tratamento em um hospital privado. De lá deu novas notícias que foram transmitidas pela televisão, *Frecuencia Latina*, inclusive sobre planos para assassinar um jornalista da oposição. Terceiro: o proprietário da estação de *Frecuencia Latina*, Baruch Ivcher, israelita de nascimento e cidadão peruano desde 1984, foi claramente perseguido por Fujimori e seus associados, perdendo a sua cidadania.

24. As quebras de bancos e a utilização de recursos do PROER para socorrê-los, um exemplo de rara competência da oposição na manipulação da opinião pública e de incompetência do governo em explicar que estes recursos não competem com outros fins; o massacre de camponeses e sem-terras, a despeito de um apoio decrescente às táticas do MST; e o episódio da compra de votos no Congresso, com vistas à reeleição, incluindo o bloqueio de uma CPI.

25. Manoel Mora y Araujo, em crítica construtiva deste trabalho, nota que esta é uma conclusão otimista, porque supõe que os presidencialismos imperiais serão substituídos por regimes mais democráticos. É perfeitamente possível que um regime “imperial” seja substituído por outro, ditatorial. Nada o impede. O meu otimismo deriva de que as elites decisórias nos países estudados experimentaram uma ditadura e sofreram com ela.

Referências bibliográficas

LLANOS, Mariana. 1997.

“President-Congress relationships in Argentina: the case of privatisation”, trabalho apresentado ao XVII World Congress of International Political Science Association. Seul, Coréia, agosto.

MONTEIRO, Jorge Vianna. 1997.

Economia & política. Instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getulio Vargas.

MUSTAPIC, Ana Maria. 1995.

“Tribulaciones del Congreso en la

nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”. *Agora*, 3.

NUN, José. 1994. “Populismo, representación e menemismo”. *Sociedad*, octubre.

RUBIO, D. Ferreira Rubio e GORETTI, Matteo. 1994. “Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)”. *El Derecho*, n. 8525, XXXII.

———. 1995. “Gobernar la emergencia. Uso y abuso de decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)”. *Agora*, 3.

SANTOS, Fabiano 1997. “Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina”, trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina. Rio de Janeiro, 20 a 21 de novembro.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. 1993.

“Democracia electoral, estado desigual y democracia social”, em *Modernización económica, democracia política e democracia social*. Centro de Estudios Sociológicos (ed.). México, El Colegio de México.

(Recebido para publicação em novembro de 1997)