

# O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições

Cláudio G. Couto  
Fernando Abrucio

## Introdução

Este artigo faz uma análise do segundo governo Fernando Henrique Cardoso do ponto de vista dos condicionamentos políticos ao encaminhamento da agenda de políticas públicas. Para tanto lidamos basicamente com duas variáveis: atores (suas intenções e recursos) e instituições. No caso dos atores buscamos verificar como orientaram seus cursos de ação, interagindo por meio de acordos, negociações, coalizões e conflitos. As instituições – tanto formais como informais – são consideradas fundamentalmente paramétricas às ações em curso, demarcando o campo de possibilidades disponíveis aos atores.

Quanto às agendas de políticas públicas, detemos nosso foco principalmente sobre a agenda de política econômica e as reformas constitucionais a ela relacionadas. Centramos o foco nesses temas, uma vez que delimitam possibilidades às demais agendas e, conseqüentemente, condicionam com maior força as coalizões possíveis – sobretudo aquelas envolvendo as organizações partidárias.

## Elementos do jogo político<sup>1</sup>

Na busca de seus objetivos, ou seja, da consecução de suas agendas, os atores levam em consideração quatro elementos: 1) a agenda (os fins per-

1. O modelo analítico que aqui desenvolvemos está sintetizado no Quadro 1, p. 272.

seguidos); 2) as restrições de recursos disponíveis para sua persecução; 3) os parâmetros institucionais; e 4) os demais atores envolvidos (com suas intenções e recursos).

Em nossa análise, a agenda é montada, inicialmente, com base nos interesses e idéias de que são portadores os agentes, como na perspectiva de Max Weber. Os ideários exercem três efeitos. Um deles é o de orientar axiologicamente os atores, proporcionando a definição dos fins últimos (*o que buscar*). O segundo diz respeito ao estabelecimento de uma identidade a partir da qual constroem sua ação coletiva (*quem busca*) – pressuposto esquecido por análises fundamentadas exclusivamente sobre uma perspectiva de *rational choice*. E, por fim, orientam a escolha por certos rumos ou políticas fundamentados em conceitos que operacionalizam o agir humano – trata-se de campos epistêmicos, com base nos quais se estrutura um conjunto de referências comuns para a decisão política (*como se busca*).

Para ter substância, o ideário obviamente tem nos interesses dos atores uma referência essencial. No entanto, não há uma relação linear e determinista entre ideários e interesses, como supôs grande parte do marxismo. Dialeticamente, eles se inter-relacionam, e muitas vezes a forma como se conjugavam no ponto de partida é alterada ao longo do caminho. A mobilidade dos interesses e das idéias é uma tônica nas sociedades contemporâneas, resultante da maneira pela qual essas sociedades lidam com as coalizões, com os adversários e com o ambiente institucional.

As agendas podem contemplar três diferentes objetivos, não excludentes entre si: a) concretização de políticas (*policies*); b) conformação institucional; e c) obtenção de recursos (poder político e econômico). Além de seu valor intrínseco para os atores, esses fins podem afetar os outros três elementos supramencionados. Tanto a concretização de políticas como a obtenção de recursos afetam a disponibilidade geral de recursos e a posição relativa dos demais atores envolvidos. Determinadas políticas mudam de tal forma a distribuição dos mais variados recursos na sociedade que sua implementação afeta diretamente o jogo político e, conseqüentemente, as posições relativas dos jogadores para as rodadas seguintes; no caso da obtenção de poder, essa relação é ainda mais direta e evidente. A conformação institucional, além de ser um objetivo em si mesmo, pode ter em vista mudanças nos recursos disponíveis para os atores, pois, em virtude de sua condição numa dada conjuntura ou de suas características mais perenes, os atores não lidam da mesma forma com diferentes regras ou com alterações destas durante o andamento do jogo.

O segundo elemento do jogo político – os recursos – também retroage sobre os demais. Diferentes fins serão perseguidos em função do tipo de recursos de que dispõem os atores, sempre com vistas a seu incremento ou à sua preservação; evidentemente, a possibilidade de atingir os fins buscados também varia em decorrência dos recursos de que se dispõe. A preferência por diferentes arcabouços institucionais é também influenciada pela distribuição dos recursos entre os atores, já que diferentes regras afetam de forma distinta atores desiguais. Finalmente, as interações possíveis são também moduladas pelos recursos de cada ator, influenciando a forma como se dão os conflitos, os acordos, as alianças etc.

Os parâmetros institucionais definem, em primeiro lugar, as condições de relacionamento dos atores, pois estipulam as regras para essa interação. Entre as regras, podem figurar algumas que regulem a maneira pela qual os diferentes atores utilizarão os recursos de que dispõem, assim como outras que estipulem transferências ou redistribuição de recursos para e/ou entre eles. E justamente pelo fato de os parâmetros institucionais afetarem a distribuição e/ou a utilização dos recursos entre os atores, eles não podem ser considerados neutros em princípio, meros instrumentos de ordenação imparcial do jogo político. Tais parâmetros podem também influenciar a persecução dos fins, abrindo ou fechando portas. Impedimentos ou facilidades institucionais afetam diretamente as preferências e as finalidades dos atores, definindo de antemão a possibilidade de certas agendas serem ou não perseguidas, ou a que custos o serão – por exemplo, objetivos inatingíveis em virtude de grandes obstáculos talvez sequer sejam almejados.

Por fim, os demais atores compõem a dimensão estratégica do jogo político. É com eles que se travam as interações, de modo que suas preferências, intenções e recursos precisam ser considerados pelo agente. Dependendo da forma como interagem, os demais elementos do jogo político são alterados. Como os conflitos ou a busca de acordos e/ou coalizões variam de acordo com o cálculo da distribuição de recursos entre os atores, este fator pode frequentemente ser mais importante na concretização de alianças do que uma coincidência de fins, alterando as metas previamente estabelecidas pelos atores para si mesmos.

Desse modo, a análise deve levar em conta a ocorrência de uma redefinição dos fins como conseqüência do próprio jogo político. E, assim como se alteram os fins, mudam também os atores: formada uma coalizão, constitui-se um novo ator, ainda que não unitário. E é bem possível que os parâmetros institucionais incidam de maneira distinta sobre atores in-

dividuais ou coalizões, as quais são, em princípio, menos perenes do que os primeiros.

Fique claro, porém, que os fins e os ideários não são irrelevantes – simplesmente não devem ser considerados como a única variável explicativa da formação de coalizões. Mais ainda: diferentes atores podem ter, simultaneamente, metas coincidentes e concorrentes, de modo que a formação de uma coalizão poderá ser determinada pela distribuição de recursos. Exemplificando: se dois partidos, A e B, visam a concretizar a mesma agenda de políticas públicas, mas disputam entre si o poder, um deles sendo majoritário e ocupando a direção do governo terá poucos incentivos a formar uma coalizão com o outro; contudo, se nenhum deles tiver condições de concretizar por si só sua agenda de políticas, então é muito provável que formem uma coalizão. Por outro lado, se esses dois partidos não tiverem uma agenda de políticas comum, mas a distância entre elas não for desmesurada, a impossibilidade de que sozinhos implementem suas agendas pode ser um forte incentivo à formação de uma coalizão e à construção de uma agenda comum.

Na construção dessa agenda, a inclusão de certas proposições pode se dar como contrapartida à obtenção de apoios ou à incorporação na coa-

QUADRO 1  
*Elementos do Jogo Político*

	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	OBJETIVOS	EFEITOS	CONFIGURAÇÃO
AGENDAS	Preferências, idéias e interesses.	Políticas públicas, conformação institucional e obtenção de recursos.	Modulação (alteração ou preservação) da distribuição de recursos e do arcabouço institucional.	Plataformas governamentais e projetos políticos.
RECURSOS	Poder político e econômico.	Incremento ou preservação e meio para consecução da agenda.	Definição das preferências e da posição relativa dos atores.	Cargos, dinheiro, representatividade, prestígio, influência, liderança e aprendizado.
INSTITUIÇÕES	Regras formais e informais.	Regulação do uso dos recursos e ordenamento do jogo.	Conformação das condições do jogo, fixação de limites e possibilidades.	Leis, estruturas organizacionais, regras morais e regimes de políticas públicas.
ATORES	Agendas, recursos e identidade.	Consecução das agendas.	Conformação do cenário estratégico.	Coalizões, conflitos, alianças, acordos e oposição.

lizão. Todavia, a própria concretização da agenda pode modificar a posição relativa dos membros da coalizão nos momentos seguintes, de maneira a favorecer sua permanência ou levar à cisão. A opção pelo conflito ou pela continuidade da cooperação dependerá, antes de tudo, dos cálculos estratégicos que possam ser empreendidos pelos atores, por novas oportunidades que se abrirem e até mesmo por choques exógenos que, de maneira imprevista e/ou independente do que tiverem feito os atores anteriormente, modificam as condições de sua interação, os recursos disponíveis e mesmo os fins buscados.

### Aprendizado e conjunturas críticas

Um elemento importante para a mudança nos elementos do jogo político é o aprendizado, que pode ser de três tipos: *institucional*, *de políticas públicas* e *estratégico*. O primeiro diz respeito ao conhecimento e à vivência das regras do jogo, alterando a maneira como, em diferentes situações ao longo do tempo, os atores decidem lidar com elas. Trata-se da percepção de novos elementos, já presentes antes, porém de forma inadvertida; de novas interpretações acerca de velhas regras; ou mesmo de uma mudança generalizada de significado das instituições para os atores. Vale dizer que o aprendizado, uma vez que favorece o estabelecimento de novas condutas, acaba por engendrar ele mesmo novos parâmetros institucionais. Certo grau de estabilidade estrutural, no entanto, não é incongruente com a modificação da percepção dos agentes.

Essa variação é verdadeira, sobretudo para duas situações. Primeiro, para os momentos transicionais, em que as regras não são ainda claras para os atores ou não se encontram consolidadas em seu funcionamento, ou seja, incorporadas à prática corrente. Segundo, para certas conjunturas críticas, nas quais as regras são submetidas a fortes questionamentos decorrentes de choques exógenos, grandes conflitos ou profundas crises que afetem a distribuição dos recursos, de modo que talvez percam a possibilidade de seguir funcionando da mesma maneira que antes. Assim, tanto a conduta efetiva dos atores muda, como também se cria a disposição para rever e alterar certas estruturas institucionais em vigência, ao menos formalmente.

A segunda variedade de aprendizado refere-se às políticas públicas. Do mesmo modo que as estruturas institucionais, as políticas implementadas ao longo do tempo passam a ser percebidas diferentemente pelos atores.

Isso se dá em virtude de seus resultados, do custo de sua implementação, de sua maior ou menor efetividade, de seus efeitos para a distribuição de recursos e de mudanças no campo epistêmico. Assim, certas políticas que numa dada quadratura parecem as mais óbvias ou desejáveis, noutra serão refutadas e substituídas, da mesma forma como políticas antes rejeitadas poderão vir a ser aceitas; também as inovações das políticas surgem como resposta ao que é sugerido por esse processo de aprendizado. Ter isto em mente é importante para que possamos compreender o porquê da emergência de determinadas *policies* numa dada conjuntura, a despeito de sua impossibilidade em momentos anteriores não muito distantes no tempo. Mas assim como o aprendizado contribui para a mudança das políticas, ele também fomenta a sua estabilização, constituindo o que poderíamos definir como um *regime* de políticas públicas.

O aprendizado não tem a ver apenas com a estruturação de um campo cognitivo ou de valores acerca das agendas a serem encaminhadas. Ele concerne também à conformação de novas teias de interesses, cuja consequência passa a ser percebida pelos agentes como mais plenamente satisfeita caso as *policies* adotadas sejam tais ou quais. A constituição de um *regime* de políticas é, portanto, o resultado de um duplo processo de aprendizado: primeiro, o estabelecimento de um certo *entendimento* hegemônico acerca do que deve ser feito; segundo, o lastramento desse entendimento em interesses objetivos, cujos portadores percebem no regime o melhor instrumento para sua defesa, coalizionando-se em torno dele. Uma vez fixado o regime, é de se esperar que os diversos atores relevantes, mesmo aqueles que guardam ressalvas quanto ao conteúdo das políticas públicas, optem por agir nos marcos por ele delimitados. Isso decorre da percepção de que os tentar transgredir acarreta custos proibitivos, seja por provocar comportamentos adversos de outros atores, seja por gerar problemas de legitimação.

Finalmente, o aprendizado estratégico diz respeito à mudança da percepção acerca dos demais atores envolvidos no jogo político. Essa alteração na avaliação acerca dos outros pode relacionar-se a diversos aspectos: recursos detidos pelos demais, seus reais objetivos, potencial de aliança ou conflito, comunhão de idéias, prestígio, influência etc. Esse aprendizado é muito importante porque em função dele se alteram de maneira significativa as possibilidades abertas à interação entre os agentes e, conseqüentemente, suas condutas se transformam. Mantidos iguais o regime de políticas públicas, as estruturas institucionais e a distribuição de recursos, as estratégias dos atores podem variar bastante devido à sua percepção acer-

ca dos demais. Assim, em decorrência das possibilidades abertas serão mais ou menos propícios acordos, proposições, conflitos, coalizões etc. Noutros termos, cada lance do jogo é uma iniciativa resultante da avaliação prévia que se faz acerca de seu efeito sobre os demais jogadores.

Evidentemente, o aprendizado de tipo estratégico retroage sobre os demais: se um determinado ator supõe – mesmo equivocadamente – que um contendor relevante tem a intenção de promover rupturas de regime (seja o institucional, seja o de políticas), pode adotar condutas defensivas, contribuindo assim inadvertidamente para a instabilidade do próprio regime que gostaria que fosse protegido<sup>2</sup>. Os regimes, aliás, constituem-se fundamentalmente com base na interação estratégica dos atores, tendo por balizador a conduta esperada dos demais e a reação a essa expectativa. Sendo assim, um determinado regime tem maiores chances de se consolidar caso a conduta de um ator *relevante* contrarie expectativas *negativas* que os demais alimentem com respeito a ele nesse quesito. Isso faz com que se dissipem arraigados temores de que aquele ator promoveria rupturas, aumentando a confiança na estabilidade do próprio regime e deixando de existir invectivas para alterar o *status quo* (regime) por parte dos atores relevantes.

### Breve histórico do primeiro governo FHC<sup>3</sup>

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas agendas principais: a *estabilização monetária* e as *reformas constitucionais*. Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entreteceram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados.

A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, veio debelar uma inflação crônica, que acometia o país desde o início dos anos de 1980. Seu encaminhamento encaixava-se, antes de tudo, numa agenda emergencial, já que sem um mínimo de estabilidade pouca coisa poderia ser encaminhada na reestruturação de um modelo econômico que dava sérios sinais de fadiga. A deflagração do Plano Real deu-se ainda no governo Itamar Franco, quando Fernando Henrique, guindado ao Ministério da Fazenda, logrou montar uma coesa e prestigiosa equipe de economistas que, lançando mão de mecanismos antiinerciais, teve grande sucesso na contenção de uma inflação que já havia superado os cinquenta pontos percentuais. O sucesso na política antiinflacionária fez-se sentir ainda no

2. Trata-se aqui, especificamente, do clássico problema das profecias auto-realizáveis.

3. Para uma discussão mais extensiva acerca do primeiro governo FHC, enfatizando os condicionantes institucionais da implementação da agenda econômica, ver Couto e Abrucio (1999).

segundo semestre de 1994, assegurando uma vitória relativamente fácil de FHC já no primeiro turno das eleições presidenciais.

O sucesso de público do Plano Real foi de tal monta que diversos postulantes aos governos estaduais e mesmo candidatos à presidência de partidos adversários buscavam mostrar-se como seus defensores – o então postulante pelo PPB, Esperidião Amin, por exemplo, afirmava no horário eleitoral gratuito que seria ele e não FHC o homem mais capacitado para defender o Plano Real. Apenas o PT e seus aliados mais próximos insistiam que se tratava de mais um plano eleitoral, de curto prazo, visando apenas a garantir a vitória dos candidatos situacionistas.

A “era do Real” teve o significado de uma “conjuntura crítica”, isto é, de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (cf. Pierson, 2000). A essa mudança na situação dos agentes somou-se a capacidade do presidente Fernando Henrique de montar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por FHC. Nesse sentido, trata-se, também, de um “momento maquiaveliano”, no qual a mudança da “fortuna” (condições objetivas, no sentido marxista) realiza seu potencial na *virtù* do condutor da mudança, que cria uma nova ordem institucional (cf. Sola *et al.*, 2002).

Uma bem-sucedida política antiinflacionária tornava-se um importante recurso de poder para seus patrocinadores, facilitando a vitória eleitoral num primeiro momento e a construção de coalizões num segundo. A partir da posse, em 1º de janeiro de 1995, a preservação dos sucessos iniciais do Real e seu prosseguimento eram apresentados como prioridade máxima, não do governo, mas do país. Sendo assim, passou-se a defender como sinal de responsabilidade política a adesão e o apoio à agenda do Plano Real, que implicava sustentar também reformas estruturais apontadas como vinculadas à estabilidade de longo prazo. Isso, por um lado, reduzia o campo de manobra da oposição, por outro, amortizava substancialmente os custos da adesão ao governo e, conseqüentemente, da entrada na coalizão governamental.

Num primeiro momento, a aliança formou-se tendo por membros os dois partidos cujos representantes compunham a chapa presidencial (PSDB e PFL), além do PTB, que integrava a coligação eleitoral, incorporando depois as adesões do PMDB e do PPB. A coalizão proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% das cadeiras na Câmara e no Senado, percentual mais do que suficiente para aprovar a

série de emendas constitucionais, cujo fito era desbloquear o caminho para que as reformas fossem feitas. Ao longo do primeiro governo, dezesseis emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso.

As cinco primeiras emendas do período FHC eram todas referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Entre elas, a mais controversa era a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo, mas mesmo assim foi possível sancioná-las já no primeiro ano de mandato, graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressional. O ano seguinte foi ainda mais pródigo: seis emendas foram aprovadas. Dessas, quatro merecem destaque: duas dando alívio fiscal ao governo – o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF); outras duas promovendo a desestatização do setor de seguros e criando o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef). Já em 1997 o ritmo diminuiu um pouco, embora tenha sido aprovada uma das mais controversas emendas: a que permitia a reeleição presidencial, além da renovação do FEF. Finalmente, no último ano do primeiro mandato aprovaram-se duas grandes emendas, concernentes às reformas administrativa e previdenciária, além de uma que – abarcando esses dois campos – alterava o regime constitucional dos militares<sup>4</sup>.

Esse contínuo emendamento constitucional é fruto, antes de tudo, de uma característica de nosso ordenamento institucional: a constitucionalização de políticas públicas. Contendo nossa Constituição muito do que não se pode classificar propriamente como princípio constitucional (*polity*), mas sim como política pública (*policy*), torna inescapável aos governos do dia promover sua contínua alteração como forma de assegurar a consecução da agenda de políticas fixada. Entre as dezesseis emendas constitucionais aprovadas no primeiro mandato, apenas duas se inscrevem na condição de princípio constitucional, tratando de questões relacionadas à organização política do Estado: uma que regulamenta a criação de novos municípios, e outra que permite reeleição consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo. Fora isso, todas as demais são de alguma maneira relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo, seja no campo econômico em sua relação direta com o mercado (desregulamentação, abertura a capitais forâneos), seja na política fiscal (CPMF, FEF, Previdência), seja, ainda, em áreas relacionadas à administração ou às políticas sociais (Fundef, Previdência, reforma administrativa).

4. Para compreender o significado mais geral para nossa democracia do processo de emendamento constitucional durante o período FHC, ver Couto e Arantes (2002).

Essa característica de nossa Constituição eleva sobremaneira os custos da construção de coalizões capazes de dar sustentação à agenda governamental, uma vez que são necessários 3/5 dos votos em dois escrutínios nas duas Casas do Congresso. Fernando Henrique foi bem sucedido nessa empreitada em seu primeiro mandato, tendo tido também o mérito de garantir nos dois primeiros anos a aprovação do que poderíamos chamar de “fase fácil” das reformas – ou seja, aquelas sobre as quais já havia grande consenso. Os temas mais difíceis ficaram para os dois últimos anos e, de fato, o número de emendas aprovadas foi menor, além do processo de tramitação ter sido mais tortuoso.

Um dos aspectos centrais da agenda governamental nesse primeiro governo foi a privatização de empresas estatais, para a qual se revelou imprescindível a aprovação de mudanças constitucionais, pois a Carta de 1988 impedia que o setor privado atuasse em setores em que o Estado detinha monopólio; era o caso dos setores de gás canalizado, telecomunicações e petróleo. Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, lançou as bases do que seria um novo modelo da relação Estado-mercado, passando ao setor privado boa parte de um imenso patrimônio acumulado ao longo de algumas décadas. Além disso, os recursos oriundos das privatizações, superando os US\$45 milhões, poderiam ser utilizados para a amortização da dívida pública – o que acabou não surtindo grandes efeitos por conta da explosão da dívida, decorrente das políticas monetária e cambial adotadas na condução do Plano Real. De qualquer forma, o que vale registrar é a impossibilidade de que a agenda de privatizações tivesse caminhado em áreas cruciais sem que também avançasse a agenda de reformas constitucionais. A Tabela 1 traz os dados referentes ao processo de privatizações.

Um outro setor no qual as privatizações também foram importantes é o bancário, mas este deve ser compreendido à luz da renegociação das dívidas estaduais, um dos elementos centrais do relacionamento entre estados e União durante o primeiro mandato. Logo no primeiro dia de governo, o Banco Central interveio nos bancos dos dois maiores estados: o Banespa, em São Paulo, e o Banerj, no Rio de Janeiro<sup>5</sup>. Isso ocorreu a despeito dos governadores eleitos serem do partido do presidente, o PSDB, e deflagrou um processo em que diversos bancos estaduais sofreriam intervenção, seriam “federalizados” (ou seja, passariam às mãos da União) e depois privatizados, na esteira de uma renegociação de dívida por meio da qual o governo federal assumiria o passivo dos entes subnacionais e estes, um débito com a União, o qual seria pago ao longo de

5. Uma discussão sobre esta questão é feita por Kugelmas e Sola (1999).

trinta anos, a juros menores que os de mercado. Em troca, os governos subnacionais assumiriam o compromisso contratual de não elevar o montante de seu débito como proporção da receita e se veriam impossibilitados de entrar em *default*, pois qualquer não pagamento seria automaticamente compensado mediante a retenção, pela União, de parcela das transferências constitucionais de tributos. Os acordos, ao mesmo tempo em que retiravam dos estados um instrumento de autofinanciamento inflacionário e incontrolável (os bancos), obrigavam-lhes a ajustar suas contas para conseguir fazer frente aos pagamentos da dívida e, ao mesmo tempo, ter alguma sobra de caixa e recuperar a capacidade de endividamento.

TABELA 1

*Resultados da Privatização por Período Presidencial e Tipo de Moeda (em US\$ milhões)*

PERÍODO	NÚMERO DE EMPRESAS	INGRESSOS EM DINHEIRO	INGRESSOS TOTAIS	% EM DINHEIRO
1981-1984	20	Sem informação	188,51	Sem informação
1985-1989	18	Sem informação	548,30	Sem informação
1990-1992	18	4.015,00	5.371,00	74,7
1993-1994	15	4.593,00	11.096,00	41,4
1995-1998 (PND)	30	11.033,00	16.938,00	65,1
1998 (Teles)	-	26.557,00	28.682,00	92,6
TOTAL 1981-1989	38	Sem informação	736,81	Sem informação
TOTAL 1990-1998	63	46.198,00	62.087,00	74,4

Fonte: "Privatização", [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br) apud Almeida (1999).

Essa renegociação das dívidas promoveu certa recentralização política no âmbito da União, após uma década de ganho de autonomia por parte dos estados, a qual configurou o que podemos chamar de "federalismo estadualista predatório" (cf. Abrucio, 2003). Essa capacidade de a União impor um ajuste aos estados deve-se a uma série de fatores. Em primeiro lugar, ao próprio enfraquecimento financeiro dos estados, decorrência de doze anos de políticas fiscais perdulárias, da eliminação de receitas infla-

cionárias, como o *floating*, e da elevação dos juros; em segundo, devido ao fortalecimento do governo federal com o plano de estabilização, o que lhe garantiu legitimidade para exigir o ajuste – sem olvidar que aos entes subnacionais não restavam alternativas que não fosse a de se submeter a uma reestruturação nos termos que lhes eram apresentados pela União. Um desdobramento dessa nova situação política foi a aprovação, para fins de ajustamento fiscal e antes mesmo da eleição de FHC, de um dispositivo que desvinculava as receitas arrecadadas pela União que fossem atreladas a gastos ou transferências compulsórias aos governos subnacionais: o Fundo Social de Emergência (FSE). Criado ainda no governo Itamar Franco, aproveitando-se a revisão constitucional programada para 1994, o FSE foi depois renovado por três vezes ao longo dos dois mandatos de Cardoso, rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e como Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Ainda dentro da agenda da reestruturação financeira, o governo promoveu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Estadual (Proes). Este segundo, voltado aos bancos estaduais, foi integrado à política geral de renegociação das dívidas dos entes subnacionais ao mesmo tempo que se inseria num processo mais amplo, de saneamento geral do sistema bancário. O Proer, embora tenha ganhado notoriedade pelo socorro financeiro que propiciava, articulava-se à criação de parâmetros mais sólidos para o funcionamento dos bancos privados. Em decorrência de importantes quebras de instituições financeiras privadas, o Banco Central viu-se diante da necessidade de intervir, promover fusões e aquisições no setor, além de socorrer bancos falidos como forma de salvaguardar seus correntistas e o próprio sistema. Entre as intervenções, destaca-se a ocorrida em meados de 1995 no Banco Econômico da Bahia, que rendeu um acerbo conflito com o PFL baiano, representando um dos primeiros focos de tensão entre os membros da coalizão situacionista.

Os recursos destinados ao Proer provinham dos depósitos compulsórios, recolhidos ao BC pelas próprias instituições financeiras. Mesmo assim, essa *policy* recebeu muitas críticas: era apontada pela oposição como um sintoma de que o governo estava favorecendo banqueiros com dinheiro público. Apesar disso, seguiu em frente e foi de fato realizada uma grande reforma, adequando o sistema bancário brasileiro aos padrões internacionais, definidos pelo Acordo da Basileia. Permitia-se o então demis-

sionário presidente do BC, Gustavo Loyola, como uma avaliação de sua gestão, afirmar a respeito das medidas tomadas:

[...] afastam definitivamente o perigo de uma crise sistêmica, que teria sido mortal para o plano de estabilização [...] diferentemente de outras economias, o Brasil tem hoje um sistema financeiro forte, capaz de resistir a turbulências de mercado (*O Estado de S. Paulo*, 1997).

Essas turbulências, aliás, não foram poucas. Por diversos momentos viu-se o país atingido por crises do mercado internacional de capitais, as quais vinham reforçar o conservadorismo na condução da política monetária. Se, por um lado, o próprio modelo de estabilização alicerçado sobre a âncora cambial já fazia com que se mantivessem os juros elevados como forma de atrair divisas, por outro, os reiterados choques externos (crises do México, do Sudeste Asiático e da Rússia) incentivavam ainda mais a manutenção de altas taxas, diante do risco da fuga de capitais.

Podemos assim compreender o porquê da explosão da dívida interna, que sai do patamar de R\$108,6 bilhões em janeiro de 1995 para R\$328,7 bilhões em dezembro de 1998<sup>6</sup>, um aumento de 202,63%. O impacto maior foi sobre a União, pois, enquanto a dívida estadual saía de R\$50,3 bilhões para R\$124,75 bilhões (aumento de 148,09%), a do governo federal dava um salto de 497,59%, partindo de R\$32,2 bilhões para R\$192,45 bilhões. Essa diferença no aumento do passivo deveu-se, primeiro, à renegociação das dívidas dos estados, favorecidos por taxas de juros menores do que aquelas assumidas pelo governo federal, e, segundo, à assunção pela União de diversos “esqueletos” (dívidas não reconhecidas). De qualquer modo, a dívida líquida consolidada do setor público era no início do período de 20,77% do PIB, atingindo 35,53% ao final – no caso do governo federal e do Banco Central, essa proporção saltou de 6,16% para 20,80% do PIB<sup>7</sup>.

Essa explosão do endividamento, consequência da grande reestruturação da dívida pública em todos os níveis de governo e dos juros altos, comprometeu a solvência do Estado brasileiro, fazendo com que aumentassem os receios dos detentores de títulos públicos. Para piorar a situação, elevava-se também o déficit de transações correntes: saltou de US\$1,38 bilhão, em janeiro de 1995, para US\$3,66 bilhões, em dezembro de 1998<sup>8</sup>. As reservas internacionais também começavam a diminuir, um sintoma da desconfiança cada vez maior dos investidores.

6. Dívida Líquida do Setor Público Consolidado. Fonte: Banco Central do Brasil.

7. É importante lembrar que os juros pagos pelos estados antes da renegociação baseavam-se em taxas de mercado ainda maiores do que as que o governo federal passou a pagar, o que representa um duplo ganho para as unidades subnacionais.

8. Fonte: Banco Central do Brasil.

Tendo iniciado o período em US\$38,28 bilhões, atingiram o pico de US\$74,66 bilhões em abril de 1998, logo após a explosão da crise asiática, uma consequência da elevação dos juros pelo BC como reação à crise financeira global. Contudo, logo depois entraram em queda livre, terminando o ano em US\$44,56 bilhões, decorrência da continuidade do cenário internacional tormentoso, que obrigou o governo brasileiro a negociar um novo acordo com o FMI, com vistas a sanar suas dificuldades com o balanço de pagamentos.

Todas essas turbulências acabaram tendo um resultado politicamente paradoxal. Poder-se-ia supor que devido à crise econômica e ao colapso financeiro iminente, o eleitorado rechaçaria a reeleição de FHC. Todavia, na disputa entre o presidente candidato e seu opositor de esquerda, Lula, pesaram a cautela e os receios do eleitorado. A campanha situacionista foi em boa medida escorada no argumento de que não se poderia trocar o certo pelo duvidoso e que, em tempos bicudos, o correto seria escolher alguém habilitado a lidar com a crise – ou seja, o próprio Fernando Henrique. Essa argumentação mostrou-se eficaz e, de fato, garantiu a renovação do mandato, já no primeiro turno, demonstrando que o prestígio do presidente – ancorado no sucesso estabilizador – tornou-se um importante recurso de poder político na disputa eleitoral.

A reeleição de Fernando Henrique era um elemento importante na estratégia política do governo. Embora muito se tenha afirmado que a luta pela aprovação da emenda que garantiria esse direito ao presidente provocou uma paralisia na agenda de políticas públicas, drenando forças que poderiam ter sido despendidas na concretização dos projetos de reformas da ordem econômica e do Estado, o fato é que, ao assegurar a possibilidade um novo mandato, FHC garantiria, primeiramente, a possibilidade de dar continuidade, num segundo governo, às reformas que já havia iniciado; em segundo lugar, permitiria manter como aliados aqueles que com ele se perfilavam no primeiro governo, pois não se tornaria um *lame duck* no meio da implementação da agenda. Dessa forma, o custo político da luta pela reeleição poderia ser plenamente compensado pelos ganhos advindos da continuidade do seu governo. E, no segundo mandato, esse prosseguimento teria condições de ganhar sinal positivo, implementando uma agenda que fosse além da política antiinflacionária e das privatizações, procurando retomar o desenvolvimento. Daí o projeto de criação do Ministério da Produção, ao qual caberia coordenar as políticas até então desagregadas por diversas pastas.

Contudo, o projeto desse ministério naufragou logo de início, por conta do escândalo das “fitas do BNDES”. Gravações de conversas telefônicas envolviam o provável titular da futura pasta, Luiz Carlos Mendonça de Barros (à época Ministro das Comunicações), além de outras figuras-chave do primeiro escalão<sup>9</sup>; somou-se a isso a oposição do Ministério da Fazenda e do PFL a que se montasse um órgão com superpoderes e mais intervencionista. Foi um dos momentos de maior tensão entre os partidos da base aliada durante o primeiro governo FHC, deixando fissuras que, ao longo do segundo mandato, comprometeram seriamente o encaminhamento de políticas mais ousadas, além de iniciar a ruptura da aliança montada em 1994. O escândalo também enfraqueceu o núcleo “liberal-desenvolvimentista” do PSDB<sup>10</sup>, que já se havia debilitado com a morte de Sérgio Motta, em maio de 1998, abrindo ainda um espaço maior no governo para o conservadorismo fiscal e monetário advogado pela Fazenda e pelo BC, que continuou prevalecendo durante o segundo mandato.

Noutros termos, deu-se aqui uma reconfiguração da posição relativa dos atores no interior da coalizão situacionista, lançando-se ao mar alguns deles e sacrificando com isso as suas agendas, que se inviabilizaram, portanto, como agendas do próprio governo. A prevalência da agenda conservadora neste momento contribuiu para a sua institucionalização como um regime de políticas públicas.

### O segundo governo FHC: âncora fiscal, coalizão à deriva

Se, por um lado, a reeleição de Fernando Henrique Cardoso – e ainda no primeiro turno – representou um sucesso político inegável por si só, por outro, seu segundo governo não realizou o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças do seu partido: de mudar a bandeira política que legitimava o governo, transitando da agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado.

O projeto de mudança de rumos contido na reeleição foi abalado pela crise cambial e pela maneira como ela ocorreu. A despeito de uma política de desvalorizações gradativas e controladas acima do índice de inflação, o ritmo não era suficiente para sinalizar aos agentes de mercado que o Real aproximava-se de uma cotação adequada em relação ao dólar. Com isso, as reiteradas crises externas e a conseqüente drenagem de divisas que acarretavam foram mais fortes do que qualquer escolha que fizessem as autoridades monetárias. Embora o país estivesse em situação de *default* desde

9. As outras figuras importantes atingidas com o escândalo e que acabaram demitindo-se foram: André Lara Resende e José Pio Borges, respectivamente presidente e vice-presidente do BNDES.

10. A respeito desta caracterização, que contrapõe o “liberal-desenvolvimentismo” do grupo de José Serra, Mendonça de Barros e outros ao “neoliberalismo” de Pedro Malan e Gustavo Franco, ver Sallum (1999).

outubro de 1998, o presidente Fernando Henrique acreditava que os recursos obtidos junto ao FMI – a gigantesca quantia de U\$40 bilhões – seriam suficientes para conter a especulação financeira contra o Real e, aos poucos, alterar o modelo da âncora cambial. Ledo engano: o Banco Central não conseguiu segurar o valor da moeda seguindo os cânones da política da dupla Gustavo Franco/Pedro Malan, o que levou à queda do presidente do BC e, depois de alguma relutância, a uma mudança substancial de política econômica, com a adoção do câmbio flutuante. Aqui, o mercado venceu a queda de braço com o governo.

Esta alteração brusca dos rumos traçados resultou num crescimento econômico próximo de zero, logo no primeiro ano do segundo mandato, que estava programado para ser o “ano da virada”. Isso fez com que rapidamente se desintegrasse a imagem positiva do governo do presidente Fernando Henrique – percebido à época da fácil reeleição como o único capaz de conduzir o país a um porto seguro. Os índices de impopularidade elevaram-se significativamente e o quadro não foi revertido até o fim do segundo mandato. A Tabela 2 traz os dados de pesquisa realizada pelo Ibope no final de 2000.

TABELA 2  
*Avaliação da Administração do Presidente Fernando Henrique*

AVALIAÇÃO	(%)
ÓTIMA	4
BOA	21
REGULAR	39
RUIM	12
PÉSSIMA	22
NÃO SABE/NÃO OPINOU	3

*Fonte:* Ibope CNI – 30 de novembro a 4 de dezembro de 2000.

Mais do que o resultado econômico imediato, o efeito da crise cambial, somada ao episódio das “fitas do BNDES”, foi inviabilizar a mudança no modelo econômico. A inflação mantinha-se sob certo controle, mas o país não crescia nem gerava empregos, fatos que reduziam o encanto do Plano Real. A gestão de Armínio Fraga no Banco Central foi bem-sucedida no combate às conseqüências da desvalorização, porém suas medidas

supunham uma saída da crise que decerto estava distante do “desenvolvimentismo” presente no ideário de muitos da cúpula tucana. A manutenção dessa política garantia que, no máximo, o segundo governo seria capaz de completar a agenda econômica do primeiro, como no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O desempenho inicial de Fraga no comando do Banco Central – com cortes sucessivos nas taxas de juros e boa condução da questão da dívida pública –, a tramitação tranqüila e bem-sucedida da Lei de Responsabilidade Fiscal (aprovada em maio de 2000)<sup>11</sup> e a volta de um ótimo crescimento econômico de 4,36% em 2000 (o maior de todo o período Fernando Henrique) chegaram a ser apontados como fatores capazes não só de completar o que faltara no primeiro mandato de FHC, como também conseguiriam recuperar a popularidade do presidente e a força do governo. Esse sucesso conjuntural, no entanto, não favorecia a mudança do modelo econômico em prol do desenvolvimentismo, pois as vitórias da ocasião, embora razoavelmente diferentes do receituário de Gustavo Franco, ainda estavam distantes de qualquer alteração substancial no sentido da política econômica adotada por Pedro Malan. Mesmo assim, o êxito econômico poderia permitir a Fernando Henrique que controlasse sua sucessão, talvez até lançando um candidato de perfil mais próximo às origens do PSDB. Esse êxito, contudo, não ocorreu, como mostra a Tabela 3.

11. É importante notar que a tramitação da LRF foi uma das mais rápidas do período no campo da legislação complementar, além de ter obtido um elevado índice de votos favoráveis na Câmara Federal: 385 votos a favor, 86 contra e quatro abstenções, quando eram necessários apenas 257, resultando numa margem de segurança de 128 votos (cf. Asazu, 2003, p. 80).

TABELA 3  
*PIB Anual e Variação (%) no Período FHC (2002)*

ANO	MIL R\$ CORRENTES	MIL R\$ DE 2002	US\$ CORRENTES	VARIAÇÃO (%)
1995	646.191.517	1.149.546.273	705.449,25	4,22
1996	778.886.727	1.180.107.992	775.474,64	2,66
1997	870.743.034	1.218.713.914	807.814,30	3,27
1998	914.187.877	1.220.321.594	787.889,23	0,13
1999	973.845.966	1.229.906.902	536.554,25	0,79
2000	1.101.255.078	1.283.539.055	602.206,53	4,36
2001	1.200.060.364	1.301.704.587	510.359,94	1,42
2002	1.321.490.497	1.321.490.497	451.005,25	1,52

Fonte: Banco Central do Brasil, *Os destaques são nossos*.

Três fatores prejudicaram os planos do presidente Fernando Henrique de obter melhor desempenho econômico e controlar o processo sucessório. O primeiro foi a crise energética ocorrida em 2001, que obrigou o Executivo federal a propor medidas de racionamento, as quais reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica. Além disso, o chamado “apagão” atingiu uma das facetas mais prezadas do período FHC, qual seja, a da eficiência técnica, o que minou seu prestígio e, conseqüentemente, a confiança da população na capacidade de o governo resolver os problemas do país. A capacidade administrativa da gestão tucana, ao final, demonstrou-se mais eficaz no plano da agenda negativa, do fiscalismo e da estabilização, do que na construção de um projeto positivo de desenvolvimento.

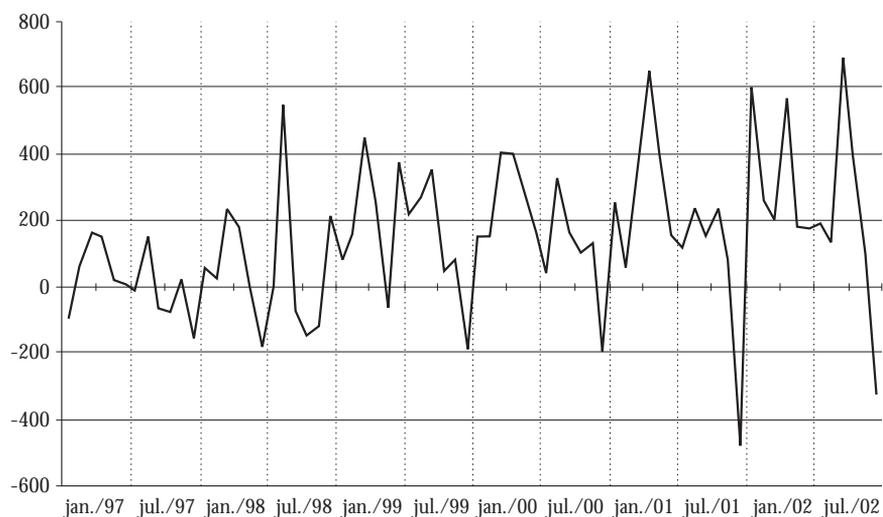
O episódio do “apagão”, na verdade, resultou de dois aspectos que tinham suas raízes no primeiro mandato. Um deles deriva dos erros no modelo de regulação. A privatização e a criação de marcos regulatórios percorreram caminhos distintos nas diversas áreas, tendo um relativo sucesso no âmbito das Telecomunicações e um retumbante fracasso no setor elétrico. Neste, a soma de equívocos foi fatal: a regulação foi instituída depois de várias empresas já terem sido vendidas para o setor privado, a Agência Reguladora nasceu fraca politicamente e sem uma elite técnica que a orientasse, afora o Ministério das Minas e Energia ter sido entregue a membros do PFL baiano incapazes de superar o puro clientelismo. Não por acaso, o problema energético precisou de uma saída à Juscelino (administração paralela), que foi a criação de uma Câmara de Gestão da Crise composta por funcionários escolhidos por sua competência técnica – o próprio nome dessa instância decisória revela o momento negativo do segundo governo.

É claro que um problema de tal envergadura não poderia ter passado despercebido pelo núcleo central do governo. Porém, com exceção da questão fiscal, a coordenação das políticas intersetoriais foi bastante débil ao longo do segundo mandato – está aí a segunda razão do “apagão”. E isso se deu pela dificuldade de o presidente Fernando Henrique escolher alguém que articulasse o governo a partir da Casa Civil ou órgão correlato, fato que fora agravado pelos conflitos que o ministro Clóvis Carvalho arranjara com os partidos da base aliada durante o primeiro período governamental e pela morte do ministro Sérgio Motta, que tinha uma visão integradora das ações governamentais.

O segundo fator que prejudicou o desempenho do presidente reeleito foi a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir

a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento. O predomínio da visão fiscalista, que se expandiu no segundo governo para o BNDES – na gestão de Francisco Gros, que transformou esse banco numa mera instituição financeira –, tornou-se um obstáculo para todas as tentativas mais agressivas de política industrial e de auxílio à exportação. Mesmo que no final do período FHC tenha havido certa reversão dos déficits externos, isto se deu mais pela desvalorização não programada do Real do que pela adoção de uma série de medidas nesse sentido. A vitória do fiscalismo, por outro lado, consolidou e aprofundou as reformas fiscais, tal qual se percebe com a busca dos superávits primários, ausentes do primeiro período de Fernando Henrique. Esse ganho, ressalte-se, foi realizado à revelia do desenvolvimentismo, o que não era inexorável, mas se tornou uma opção em razão da agenda e das preferências dos atores dominantes, bem como do poder e das escolhas institucionais que fizeram. O Gráfico 1 mostra o resultado primário dos governos FHC desde janeiro de 1997. Note-se que à exceção de uns poucos meses, o saldo é sempre positivo e bastante significativo, rendendo resultados anualizados bastante satisfatórios desse ponto de vista.

GRÁFICO 1  
Resultado Primário u.m.c. (milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O enfraquecimento das bases políticas do governo constituiu-se no último fator que inviabilizou a realização dos sonhos presentes no projeto da reeleição. A disputa pelo poder no Senado foi o estopim desse processo.

Em grande medida, ela se originava da falta de uma coordenação legislativa no segundo mandato, pois não se conseguiu substituir a liderança de Luis Eduardo Magalhães, hábil articulador que transformara o governo em algo extremamente orgânico no primeiro mandato. Além disso, o menor sucesso econômico e a possibilidade de alternância no poder tornaram as bancadas de deputados e senadores menos coesas, uma vez que estes ficavam, paulatinamente, menos preocupados em defender o governo e mais em sobreviver politicamente. E, por fim, esse conflito personificado na batalha entre Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) e Jader Barbalho (PMDB-PA) tinha como foco essencial a luta entre o PFL e o PMDB dentro da base governista: Magalhães queria ter cacife para definir a cabeça de chapa presidencial no pleito de 2002, enquanto Barbalho buscava ser o parceiro preferencial dos tucanos, com vistas a ganhar, no mínimo, o posto de vice-presidente na aliança que concorreria nas próximas eleições – tal promessa fora feita e articulada pelo ministro da Saúde, José Serra, que pretendia assim se fortalecer na competição interna do PSDB, algo que depois se confirmaria.

Tendo esses fatores como pano de fundo, o conflito entre o senador Antonio Carlos Magalhães (ACM) e Jader Barbalho, ademais, ganhou contornos de luta pessoal pelo comando da Casa, como ficou expresso no irracionalismo político que, por vezes, os guiara. Os resultados foram além da batalha dentro do governismo: atingiram a reputação política de ambos, deixando feridas pessoais que se alastraram para os partidos, em especial no caso do PFL, por conta da renúncia de ACM. Esta, por sua vez, ocorreu num momento em que o líder baiano, já enfraquecido pela contenda com Jader, viu-se colhido pelo escândalo da fraude do painel eletrônico do Senado.

Daí em diante foi difícil manter a mesma sintonia com a maior parte dos pefelistas, que não só procuraram constituir uma via própria para a próxima eleição presidencial – a candidatura de Roseana Sarney –, como também votaram em algumas ocasiões de forma diferente do PSDB, a fim de atormentar e impor perdas políticas ao governo federal, fato que ficou evidente nas votações do salário mínimo e na prorrogação da CPMF, em 2002, às vésperas do pleito presidencial. Tratava-se de um rompimento da aliança original que elegera o presidente Fernando Henrique, embora isso tenha sido feito sem que o PFL saísse integralmente e de modo formal do bloco situacionista – como ocorrera na Nova República –, o que revelou um enfraquecimento do governo, porém algo distinto da “sarneyzação”,

pois muito do discurso do período FHC permaneceu na voz dos principais líderes pefelistas, que incorporaram tais elementos à sua agenda.

Ao final do governo, reconfigurou-se por completo a teia de relações entre os atores situacionistas e toda a coalizão soçobrou. O primeiro a romper foi o PTB. Seu divórcio do governo FHC foi mais um elemento a caracterizar a desagregação da aliança situacionista e a perda de prestígio do governo. Diferentemente do PFL, o PTB não rompeu com o governo em virtude de seus atritos com o PSDB, mas devido ao fracasso substantivo do mesmo em implementar uma *agenda positiva*, que apontasse para a retomada do crescimento.

Já o PMDB manteve-se fiel porque sua ala majoritária, que já era governista, preferiu seguir como aliada, em vez de dilacerar-se na definição de uma candidatura própria ou ainda associar-se a um PFL cada vez mais “oposicionista” e com o qual havia travado lutas acerbadas no Senado e por mais espaço no interior da coalizão. Finalmente, o PPB apenas não concorreu à presidência em 2002 (sozinho ou coligado) por conta da verticalização das alianças.

### A fragilização do PSDB

A dificuldade de montar uma candidatura consensual dentro do PSDB demonstrava a incapacidade do presidente Fernando Henrique em estabelecer os critérios de sua sucessão. A origem disso estava no tipo de relação estabelecido entre a presidência da República e o partido dominante da coalizão, subserviente em demasia e, conseqüentemente, incapaz de estabelecer um projeto próprio. É evidente que a chegada ao Palácio do Planalto, em 1994, trouxe bônus aos tucanos. Obteve-se o poder máximo do país antes que o partido completasse dez anos de existência. Depois, houve a conquista de vários governos estaduais, fortalecendo ou consolidando sua posição em diversas regiões do país. Por fim, aumentou expressivamente o tamanho e o peso de sua bancada nacional, processo que teve seu cume com a vitória do deputado Aécio Neves na disputa pelo comando da Câmara federal. O crescimento peessedebista foi inegável, mas o legado dos oito anos de governo também revelou os limites e a fragilidade do PSDB como estrutura partidária autônoma e desvinculada do poder presidencial.

Nesse sentido, é preciso problematizar uma impressão generalizada, tanto na academia como na imprensa, de que as fraquezas peessedebistas

decorreram da aliança montada em 1994, da qual os tucanos não mais teriam conseguido se desvincular. Essa teoria predomina nos diagnósticos da oposição e dos setores mais à esquerda do PSDB, bem como entre elites paulistas. É claro que uma composição com o PFL e o PMDB, seja pelos interesses defendidos pela maioria dos integrantes desses partidos, seja pelo estilo fisiológico que aí imperava, constituiu um empecilho à modernização política do país. O custo da negociação política com tais agremiações foi alto para o presidente e, por tabela, atingiu o ideário inicial dos tucanos. Mas essa visão peca pelo simplismo e por certo maniqueísmo. Afinal, muitos dos que se haviam tornado peessedebistas nos últimos anos eram provenientes de outras agremiações da aliança, além da parte que coube aos outros partidos aliados ter sido menor e menos importante em comparação ao que ficara para o pólo dominante no governismo<sup>12</sup>.

12. A brutal perda de quadros sofrida pelo PSDB e pelo PFL no primeiro ano do governo Lula, ultrapassando 25% da bancada eleita, no caso do primeiro, e 20%, no caso do segundo, indica o inchaço que tiveram esses partidos durante seu período situacionista.

A visão moralista em relação à aliança, ademais, pode redundar numa perspectiva contrária a qualquer coligação. Ora, além de não haver nenhum partido que tenha conseguido maioria absoluta no Congresso Nacional, as reformas constitucionais foram consideradas fundamentais, e elas dependiam de um *quorum* qualificado para aprovação. Só caberia realizar uma ampla coalizão em virtude do caráter multipartidário e consociativo presentes em nosso sistema presidencial – um presidencialismo de coalizão, na definição precisa de Sérgio Abranches (1988) –, agravado pela existência de uma agenda constituinte. Evidentemente que as instituições não correspondem apenas a um conjunto de meios e, portanto, a formação da base governista poderia ter evitado mecanismos que, por vezes, lembraram o governo Sarney. Por outro lado, sem distribuir o poder entre os partidos, e mesmo pelo flanco federativo, a governabilidade e a legitimidade são afetadas. Assim, é preciso evitar uma análise de viés excessivamente majoritário, que permeia tanto o presidencialismo petista como o parlamentarismo de certo setor do PSDB, uma vez que algum grau de consociativismo, combinado com regras mais eficazes de responsabilização e de agregação de interesses coletivos, é o modelo mais consentâneo a um país tão heterogêneo como o Brasil.

A maior fonte das fragilidades peessedebistas foi, ao mesmo tempo e de forma paradoxal, sua maior força: a presidência da República. Os analistas, em sua maioria, têm evitado percorrer tal trilha, porque não imaginam que o distanciamento entre partido e presidente seja capaz de separá-los. E eles estão certos em boa medida, pois, antes de ser uma dicotomia profunda, constitui-se aqui uma relação de tensão e complementaridade,

a qual, de todo modo, pode enfraquecer o partido como uma instância autônoma e independente de poder.

Três aspectos realçam esse fenômeno. O *primeiro* refere-se ao estilo de governar de Fernando Henrique. O presidente assumiu a função de capitanear as principais ações de política interna e externa perante a opinião pública, sendo o maior “garoto propaganda” de sua gestão. Em *segundo* lugar, houve o reforço da cota pessoal do chefe de governo na distribuição dos ministérios, uma marca do modelo adotado de 1995 a 2002. Isso ocorre em qualquer sistema presidencialista – basta lembrar do caso norte-americano e o crescimento, desde pelo menos Franklin Roosevelt, da estrutura autônoma da presidência, com a criação de postos que são preenchidos por aliados não necessariamente partidários, mas necessariamente vinculados à lealdade presidencial. No Brasil tal fato não é novidade. Todavia, a extensão e os *loci* dessa estratégia deram a feição dessa política – aqui entra o *terceiro* fator.

A área econômica foi o núcleo central do *insulamento burocrático*, e a ela o presidente delegou funções e poderes extraordinários de autonomia e capacidade de interferir em outros setores – um bom exemplo disso foi a efetividade da Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas públicas de todo o gabinete ministerial; outro foi a ocupação de diversos postos estratégicos por pessoas fortemente ligadas ao ideário da equipe econômica. A centralidade e o poder de uma equipe econômica de perfil tecnocrático ficaram claros no sucesso de sua agenda, a qual se converteu na plataforma hegemônica do governo e logrou criar um regime de *policy*. Sua eficácia tornou-se evidente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a institucionalização de uma nova arquitetura do sistema financeiro e com a obtenção – no segundo mandato – de seguidos superávits primários. A partir do momento que se tornou prioridade do governo e restringiu o campo possível ao avanço de outras agendas, a plataforma fiscalista e de ortodoxia monetária prescindiu da unidade da coalizão, sobrevivendo ao seu soçobrar e avançando com base em dois suportes: um novo consenso, criado em torno do regime fiscal e monetário (a agenda tornou-se maior que a coalizão), e o insulamento da tecnocracia responsável por sua implementação<sup>13</sup>.

Tendo em vista o espaço ocupado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, restringiu-se o espaço para a atuação de outras lideranças tuanas. Uma das poucas que conseguiu ultrapassar essa “sombra” foi o governador Mário Covas, o que se deveu à força do cargo que ocupava – gover-

13. Tendo em vista o novo consenso, pode-se dizer que, ao final do segundo governo, a burocracia econômica alcançou a condição de autonomia inserida (*embedded*), com sinal trocado em relação àquilo que é identificado por Peter Evans (1995) no Sudeste Asiático. Lá, a burocracia inserida estava vinculada a um projeto de desenvolvimento industrial e aqui, ao estabelecimento de uma política macroeconômica ao gosto do mercado financeiro.

nador do estado mais importante da Federação – e, sobretudo, ao estilo por ele adotado, de fazer críticas no momento em que o Executivo federal ia bem, e defender o governo quando estava nos seus piores dias. Sua morte deixou um vácuo, que nenhum líder tucano conseguiu preencher.

A cota pessoal do presidente relacionada ao insulamento da equipe econômica foi o ponto que mais gerou tensões e até mesmo distanciou Fernando Henrique Cardoso da base e dos principais dirigentes de seu partido. A opção foi clara em prol da política econômica capitaneada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, o que se deveu a razões programáticas – em especial o compromisso com a estabilização monetária e com o ajuste fiscal – e conjunturais, como a saída de Pêrsio Arida e depois de outros envolvidos no caso das “fitas do BNDES”, sepultando a possibilidade de uma guinada desenvolvimentista (mais identificada com o PSDB) que seria dada no segundo governo. Isso não só levou a uma série de conflitos ao longo desse período, como houve quem aventasse a possibilidade de o ministro Malan concorrer à presidência pelo próprio PSDB.

Depois de anos de maior fragilidade na relação, os líderes tucanos, diante da evidência de que o governo já não tinha a popularidade de outrora, procuraram constituir uma estratégia diferente para a eleição de 2002. Por isso, os dois principais candidatos à sucessão presidencial, José Serra e Tasso Jereissati, construíram um discurso esquizofrênico resumido na frase “continuidade sem continuísmo”. O coroamento da esquizofrenia foi a campanha de Serra, calcada no problema do desemprego e na tentativa de sua superação, permitindo à oposição questionar se um governo que havia aumentado o desemprego seria competente para produzir um candidato capaz de combatê-lo. O recurso eleitoral do prestígio governamental, tão útil a FHC em suas duas eleições, mas alicerçado ao sucesso estabilizador, estava agora indisponível. Ao prometer aumento do emprego tendo por oito anos gerado exatamente o oposto, Serra alimentava a munição oposicionista, produzindo argumentos que eram muito mais plausíveis quando apropriados pelos detratores de Fernando Henrique. De fato, os resultados dessa estratégia foram pífios, mas reveladores da crise sucessória nascida no “mandato da reeleição”.

### **O enfraquecimento da presidência e seus corolários institucionais**

Por conta dos vários conflitos políticos, FHC perdeu poder em comparação ao primeiro período governamental. Um exemplo dessa perda foi

a aprovação, em setembro de 2001, do projeto de emenda constitucional limitando os poderes do Executivo de editar e reeditar medidas provisórias (MPs). De acordo com o texto aprovado, o presidente da República perdeu o poder de expedir MPs sobre uma série de temas, além de ter limitada a apenas uma a possibilidade de reeditar as medidas não apreciadas pelo Congresso. Por outro lado, as MPs passaram a vigorar por sessenta dias e não mais trinta, tendo a única reedição possível validade por outros sessenta dias, no máximo, sem que fosse possível alterar seu conteúdo. Essa modificação da Carta representou uma grande transformação no arcabouço institucional do país e marcou um corte em relação ao que havia sido a tônica do primeiro governo Fernando Henrique.

Tornara-se praxe desde 1988 o uso descomedido da prerrogativa de editar e, sobretudo, reeditar MPs por parte do Executivo. A interpretação dos imperativos constitucionais de “relevância e urgência” para a utilização desse instrumento normativo tornou-se demasiadamente flexível, fazendo-se sinônimo de “pressa”, por um lado, e de “conveniência legislativa”, por outro. A pressa dizia respeito à pouca disposição presidencial de aguardar os trâmites legislativos ordinários – ou mesmo em regime de urgência. A conveniência legislativa concernia ao acordo tácito estabelecido entre o Executivo e a maioria parlamentar que lhe desse sustentação, permitindo a reedição continuada de MPs em vez de sua apreciação, enquanto se ocupava de assuntos mais trabalhosos, como a tramitação de emendas constitucionais.

Se a pura e simples *edição* de medidas provisórias nada mais era do que uma prerrogativa constitucional do presidente, estando seu uso e a própria interpretação de sua relevância e urgência submetidas ao bom senso do chefe de governo (como, aliás, já estabelecera o Supremo Tribunal Federal), o mesmo não se poderia dizer da *reedição*. Ao não apreciar MPs em trinta dias, o Congresso situava o Executivo diante de duas alternativas: uma, acatar sua perda de eficácia, deixando de contar com uma norma que considerava “relevante e urgente” quando a expediu; outra, reeditá-la para manter em vigor – com força de lei – a decisão que tomou. Consciente disso e da maior propensão do Executivo à reedição, o Congresso estava na realidade *delegando-lhe* uma capacidade legislativa, ao deixar de apreciar as MPs enviadas. A delegação ocorria não por ocasião da edição originária (já que esta era uma prerrogativa constitucional do presidente), mas de sua reedição (já que esta decorria de uma não-decisão do Legislativo).

Sendo assim, a limitação da capacidade de reeditar MPs, mais que uma restrição ao poder presidencial de legislar, significava uma redução da capa-

cidade delegativa do Congresso, que passava a ter sua pauta trancada no caso de não apreciação. Uma limitação dos poderes propriamente presidenciais, consequência dessa mudança, decorria da impossibilidade de modificar o texto da MP reeditada, reduzindo-se, portanto, o risco da perda de agenciamento embutido na delegação, já que na reedição a MP sempre poderia trazer “surpresas”.

Outra restrição importante aos poderes do presidente provinha do estabelecimento das matérias imunes à regulamentação por MP, pois isso implicava a redução de sua prerrogativa constitucional de baixar normas de vigência imediata, e com força de lei, sobre qualquer assunto, algo particularmente importante para a política orçamentária. No período FHC, tornou-se prática corrente a modificação por MPs da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), até mesmo após a promulgação do orçamento. Note-se o caráter kafkiano do procedimento: a LDO, uma lei que deve regulamentar a feitura de outra – a orçamentária – era modificada após o início da vigência da própria norma cuja confecção deveria regulamentar; em outras palavras, desafiava-se o princípio da irreversibilidade do tempo.

O presidente Fernando Henrique Cardoso distinguia-se de seus antecessores pela forma como utilizou as MPs: mais do que editá-las, FHC as reeditou (ver Tabela 4).

TABELA 4  
*Medidas Provisórias – Edição e Reedição por Governo (1988-2001)\**

MEDIDAS PROVISÓRIAS	GOVERNO					TOTAL GERAL
	SARNEY	COLLOR	ITAMAR	FHC (I)	FHC (II)	
ORIGINÁRIAS	125	89	142	160	103	619
REEDITADAS	22	70	363	2.449**	2.587***	5.491
CONVERTIDAS	96	74	71	130	98	473
REVOGADAS	2	5	5	12	4	28
SEM EFICÁCIA	6	8	15	3	2	34
REJEITADAS	9	11	–	1	1	22
EDITADAS	260	257	596	2.767	2.795	6.675

\*Anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001.

\*\*Inclui 699 reedições de medidas originárias de governos anteriores.

\*\*\*Inclui 137 reedições de medidas originárias de governos anteriores.

Fonte: Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Enquanto os dois primeiros presidentes a governar sob a nova Constituição mais editavam que reeditavam MPs, Itamar e Fernando Henrique inverteram essa proporção, e o último o fez de forma drástica. Chegamos a ter um índice de 25,12 reedições para cada edição originária no seu segundo governo. Isso indica o grau a que chegou a delegação legislativa, algo que se explica, inicialmente, pelo sucesso na construção de uma ampla base parlamentar – a mesma que lhe permitiu aprovar um grande número de emendas constitucionais. Com o tempo e com o acúmulo de MPs reeditadas, era natural que esse processo ganhasse uma certa inércia, pelo hábito e porque a reedição tornou-se um imperativo estrutural, já que a apreciação de um considerável volume de normas seria algo demorado e o país não poderia correr o risco de ver-se num vácuo normativo decorrente da perda de eficácia das MPs em vigor.

Com a modificação das regras relativas à edição e à reedição de MPs, seu número caiu drasticamente. Reduziu-se para uma média mensal de 6,73 medidas provisórias no segundo governo FHC, contra índices de 57,65, durante o primeiro mandato, e 60,76, durante o segundo<sup>14</sup>.

A redução da capacidade de governar por decreto gerada pela regulamentação das MPs pode ser considerada o corolário invertido do que foi a aprovação da emenda da reeleição no primeiro mandato. Se, naquele período, Fernando Henrique mostrava-se tão fortalecido que logrou converter seu poder numa transformação institucional de grande monta, era exatamente o oposto o que ocorria desta feita, com a mudança da legislação acerca das MPs. O fôlego que fora dado pela primeira medida de certo modo foi retirado pela segunda. Era o sinal de que a coalizão política que blindava a presidência já havia perdido sua coesão.

## Conclusão

O Brasil passou por uma mudança da agenda política nos anos FHC, disso ninguém tem dúvida. O que está em jogo é a avaliação do produto resultante desse processo e as razões que levaram a este desfecho. O governo tinha certeza de que devia desmontar o modelo varguista, mas nunca houve um projeto completamente coerente e acabado de transformações do Estado. Não havia, para seguir a reflexão de Vicente Palermo (1998), um *blueprint*, como houve na Argentina.

A agenda dos anos FHC não definiu claramente qual seria o novo modelo de Estado. Isto se deveu, basicamente, a três fatores. O primeiro foi

14. Esse índice voltou a cair durante o primeiro ano do governo Lula, registrando-se uma média mensal de 4,6 MPs.

a existência de divisões internas à coalizão, tanto em termos de ideários – liberais *versus* desenvolvimentistas – como em termos partidários. Na resolução dos diversos conflitos daí originados, a intervenção do presidente procurou evitar decisões que gerassem mudanças muito profundas no *status quo*, capazes de alijar definitivamente um ou outro grupo. Mais do que isso, Fernando Henrique exerceu seu poder nutrindo-se da existência de opiniões diferentes dentro do governo.

Só que, no final das contas, prevaleceu o peso da estabilidade monetária como regime de política pública, isto é, como referência que definia até onde poderia caminhar cada grupo. Se, por um lado, este fator deu uma face mais nítida aos anos FHC, por outro, ela dificultou a realização de uma série de reformas que foram barradas ou dificultadas pelo fiscalismo, como foi o caso da reforma administrativa. A contraposição entre uma lógica fiscalista hegemônica dentro do governo e a necessidade de realizar certas despesas a fim de construir novas instituições, como as da área regulatória, foi o segundo fator que limitou o alcance das mudanças no modelo de Estado.

Os dois aspectos apresentados acima representaram, de um modo ou de outro, limitações de caráter negativo aos anos FHC. Porém, a incompletude do modelo também derivou de um aprendizado institucional dos principais atores e reformadores estatais, que perceberam a necessidade de não seguir nenhuma cartilha e fizeram inovações institucionais importantes, as quais levaram em conta o legado prévio das políticas, como foi caso da Saúde, e/ou negociaram formas de incentivo à participação de todos os entes envolvidos na prestação dos serviços, como bem exemplifica o Fundef. O problema é que tais avanços ocorreram nos poucos nichos que o presidente protegeu da lógica fiscalista.

A partir desse cenário político, o Estado resultante desse período pareceu-se mais com um caleidoscópio, não podendo ser chamado simplesmente de neoliberal, como fazia a oposição e proclamavam alguns analistas. Primeiro, em razão dos dados que revelam o perfil da intervenção governamental. FHC não reduziu os gastos sociais, reforçou certas carreiras da burocracia pública e não transformou a privatização numa forma de retirar o aparelho estatal completamente da atividade econômica. A essência do problema está mais nos detalhes: gasta-se mal na área social, sem coordenação e avaliação, afora certas despesas não serem prioridades (como a rubrica dos aposentados do setor público); embora tenha havido uma série de concursos e melhorado a qualificação técnica da burocracia federal,

ocorreu um aumento gigantesco das aposentadorias sem a devida reposição de quadros, problema agravado pela fragilidade dos serviços públicos subnacionais, sobretudo por conta da carência de pessoal e dos padrões patrimoniais vigentes em várias partes do país; por fim, a criação de uma estrutura regulatória não garantiu que esta não fosse bastante desigual em força e qualidade, ao que se somou uma montagem muito afoita do modelo.

O fato é que a atuação estatal no período FHC foi marcada por uma diversidade de respostas, de modo que se a política cambial, em certo momento, adotou uma crença absoluta nos fluxos de capitais como salvadores da pátria, as medidas na área de Saúde, peça-chave de qualquer *Welfare State*, estiveram bem longe do neoliberalismo. Cabe lembrar, ademais, que o papel econômico do governo continuou crucial, com intervenção direta e quase monopolista em áreas como o petróleo (o que ruborizaria as visões mais fundamentalistas de mercado) e no financiamento para o setor privado e agrícola, para citar dois exemplos.

Entretanto, se houve políticas de corte social-democrata, como o Piso Assistencial Básico (PAB) e o Bolsa-Escola (embora este tenha vindo tardiamente), elas não se constituíram em uma face mais nitidamente redistributivista do governo FHC. Nesse caso, as políticas sociais até que tentaram – e muitas vezes conseguiram – trilhar essa senda, só que o resultado das crises internacionais e dos erros na condução da política macroeconômica apontaram para outro lado, sobretudo nas metrópoles, onde a crise social se agravou.

Para avaliar a reforma do Estado nos anos FHC, três critérios podem ser utilizados. O primeiro diz respeito à identificação daquilo que não foi feito ou o que ficou no meio do caminho. A reforma tributária talvez seja o principal exemplo do que não andou nem um pouco, ao passo que a previdenciária representou alguns avanços e várias frustrações. O fracasso desses projetos deveu-se a diversos fatores. Uns de ordem político-institucional, como a dificuldade de manter coesa a coalizão congressual, que proporcionava uma maioria qualificada em matérias que impunham perdas a interesses concentrados, gerando benefícios difusos. Na base disso, está uma Constituição que é prioritariamente um conjunto de *policies*, e não primordialmente a definição da estrutura da *polity*, ou seja, das regras básicas da institucionalidade democrática. Isso faz com que todos os governos que queiram alterar a dinâmica estatal tenham de mexer na Carta constitucional, com a dificuldade de enfrentar a “ditadura dos 3/5”. Esse problema permaneceu para o presidente Lula e deverá remanescer para os sucessores.

O andamento das reformas também enfrentou dificuldades no campo da coordenação intragovernamental, por conta do legado de estruturas que permanecem governo após governo e só são alteradas ao longo de muitos anos. Fatores federativos foram bem menos reativos do que em toda a redemocratização. Foram as grandes turbulências no cenário internacional que mais tiveram poder de paralisar o caminho das mudanças. Porém, alguns lapsos ocorreram por erro de estratégia governamental, como o caso da Previdência, que pôs no mesmo barco questões diversas, em termos de coalizão política e justiça social – a saber, a reforma dos sistemas previdenciários do INSS e dos funcionários públicos.

Vários projetos fracassaram porque se baseavam em premissas equivocadas e, conseqüentemente, redundaram em escolhas erradas. O maior exemplo é o da política cambial do primeiro mandato (por alguns apelidada de “populismo cambial”), baseada em uma sobrevalorização exagerada da moeda e que levava todo o resto de roldão, e, particularmente, a suposição de que haveria um fluxo permanente e abundante de capitais externos, capazes de financiar *ad infinitum* a economia brasileira. Com certeza, esse foi o maior erro dos anos FHC e, o pior de tudo, ele teve impacto em quase todas as outras áreas, por conta do endividamento público crescente, prejudicando iniciativas bem formuladas e que estavam no caminho certo.

Equívocos e más escolhas apareceram também em determinados processos de privatização e regulação, mormente o do setor energético. Muito mais danosa foi a ausência de políticas urbanas, talvez o segundo maior desastre dos anos FHC, o que resultou, juntamente com os problemas econômicos, na perda de apoio social da população em geral. Destaca-se, ainda, a “falha seqüencial” entre ajuste fiscal e reforma institucional, isto é, o descompasso entre as duas perspectivas, com a vitória do fiscalismo sobre a modernização administrativa do Estado.

Muitas propostas e mudanças foram bem-sucedidas. Certamente elas se destacam na área fiscal, com avanços no ordenamento das finanças públicas, na melhoria da arrecadação tributária e da coordenação intragovernamental pela Secretaria do Tesouro Nacional e, especialmente, na quebra do modelo predatório que vigorava na Federação. Se houve uma área em que se lançaram as bases da institucionalização de um regime de políticas públicas, esta foi a área fiscal. A LRF é a consolidação desse processo, um ganho significativo legado pelo período FHC.

O irônico é que justamente o resultado de política que talvez mais se tenha registrado na mente do cidadão comum – a redução da inflação –

tenha sofrido uma forte ameaça no apagar das luzes do governo. Se todas as reformas e o controle draconiano das contas tinham como finalidade primeira a manutenção da estabilidade monetária, o fato é que esta se viu ameaçada pela possibilidade da alternância no poder – e, conseqüentemente, com a descontinuidade do regime econômico que se tentava implementar (ver Tabela 5).

TABELA 5  
*Inflação – INPC/IBGE (1995-2002)*

ANO	(%)
1995	21,98
1996	9,12
1997	4,34
1998	2,49
1999	8,43
2000	5,27
2001	9,44
2002	14,74

Fonte: IBGE.

Apenas depois do comprometimento do governo Lula com o regime fiscal, cujas bases foram lançadas pela equipe de Pedro Malan, a crise retrocedeu. Pode-se dizer, de certa forma, que quando a agenda fiscalista ultrapassou os limites da própria coalizão de governo, Malan acabou por convencer o PT – e, conseqüentemente, o mercado. Mas esta é outra história: a do efeito da herança de FHC sobre seus sucessores.

### Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, 31 (1): 5-34, Rio de Janeiro.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2003), “Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira”. In: BENEVIDES, Maria Victoria *et al.* (orgs.). *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1999), “Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil”. *Dados*, 42 (3): 421-451, Rio de Janeiro.
- ASAZU, Claudia Yukari. (2003), *Os caminhos da lei de responsabilidade fiscal (LRF): ins-*

- tuições, idéias e incrementalismo*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999), "Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real". Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. (2002), "Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC". In: LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília, Enap.
- EVANS, Peter. (1995), *Embedded autonomy: states & industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. (1999), "Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90". *Tempo Social*, 11 (2): 63-81, out., São Paulo, FFLCH-USP.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999), "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41): 69-89, São Paulo.
- O ESTADO DE S. PAULO*. (1997), "Entrevista com Gustavo Loyola", 30 jul.
- PALERMO, Vicente. (1998), "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil". *Lua Nova*, 45: 131-162, São Paulo.
- PIERSON, Paul. (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- SALLUM, Brasílio. (1999), "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social*, 11 (2): 23-47, out., São Paulo, FFLCH-USP.
- SOLA, Lourdes et al. (orgs.). (2002), *Banco Central – autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.

#### Resumo

O presente artigo analisa os anos FHC, mais detidamente o seu segundo mandato, do ponto de vista do impacto dos condicionantes políticos e institucionais sobre a agenda governamental. Para isso, inicialmente elaboramos um modelo teórico e, por meio deste, estudamos a relação dos atores e suas estratégias com os temas das reformas constitucionais e da política econômica. Ao final, procuramos avaliar o quanto o presidente Fernando Henrique conseguiu mudar o modelo de Estado e instaurar um novo projeto.

Palavras-chave: Governo FHC; Coalizões; Agenda governamental; Reformas constitucionais; Política econômica; Reforma do Estado; Políticas públicas.

Abstract

This article analyses the FHC years, especially his second term in office, focusing on the impact the institutional and political constraints had on the governmental agenda. Thus, a theoretical model was developed to study the relationship between the actors and their strategies regarding the constitutional reforms and the economic policies. In the conclusion we evaluate to what extent President Fernando Henrique managed to change the State model and establish a new project.

Key words: FHC government; Coalitions; Governmental agenda; Constitutional reforms; Economic policy; State reform; Public policies.

Cláudio G. Couto é doutor em Ciência Política pela USP, professor do Departamento de Política da PUC/SP e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

Fernando Luiz Abrucio é doutor em Ciência Política pela USP, professor da FGV (SP) e do Departamento de Política da PUC/SP, além de articulista do jornal *Valor Econômico*.