

**Political Leadership and Economic  
Reform: The Brazilian Experience in  
the Context of Latin America**



**Liderança política e reformas  
econômicas; a experiência brasileira  
no contexto da América Latina**

Fernando Henrique Cardoso  
Eduardo Graeff

**Bilingual/Bilíngüe**





WORKING PAPER NO. 38

# Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the Context of Latin America



## Liderança política e reformas econômicas; a experiência brasileira no contexto da América Latina

*Fernando Henrique Cardoso*  
*Eduardo Graeff*



Dutch Ministry  
of Foreign Affairs



**Bilingual/Bilíngüe**

© 2008 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
On behalf of the Commission on Growth and Development  
1818 H Street NW  
Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
[www.growthcommission.org](http://www.growthcommission.org)  
E-mail: [info@worldbank.org](mailto:info@worldbank.org)  
[contactinfo@growthcommission.org](mailto:contactinfo@growthcommission.org)

All rights reserved

1 2 3 4 5 11 10 09 08

This working paper is a product of the Commission on Growth and Development, which is sponsored by the following organizations:

Australian Agency for International Development (AusAID)  
Dutch Ministry of Foreign Affairs  
Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)  
U.K. Department of International Development (DFID)  
The William and Flora Hewlett Foundation  
The World Bank Group

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein do not necessarily reflect the views of the sponsoring organizations or the governments they represent.

The sponsoring organizations do not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the sponsoring organizations concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Cover design: Naylor Design

## About the Series

The Commission on Growth and Development led by Nobel Laureate Mike Spence was established in April 2006 as a response to two insights. First, poverty cannot be reduced in isolation from economic growth—an observation that has been overlooked in the thinking and strategies of many practitioners. Second, there is growing awareness that knowledge about economic growth is much less definitive than commonly thought. Consequently, the Commission’s mandate is to “take stock of the state of theoretical and empirical knowledge on economic growth with a view to drawing implications for policy for the current and next generation of policy makers.”

To help explore the state of knowledge, the Commission invited leading academics and policy makers from developing and industrialized countries to explore and discuss economic issues it thought relevant for growth and development, including controversial ideas. Thematic papers assessed knowledge and highlighted ongoing debates in areas such as monetary and fiscal policies, climate change, and equity and growth. Additionally, 25 country case studies were commissioned to explore the dynamics of growth and change in the context of specific countries.

Working papers in this series were presented and reviewed at Commission workshops, which were held in 2007–08 in Washington, D.C., New York City, and New Haven, Connecticut. Each paper benefited from comments by workshop participants, including academics, policy makers, development practitioners, representatives of bilateral and multilateral institutions, and Commission members.

The working papers, and all thematic papers and case studies written as contributions to the work of the Commission, were made possible by support from the Australian Agency for International Development (AusAID), the Dutch Ministry of Foreign Affairs, the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), the U.K. Department of International Development (DFID), the William and Flora Hewlett Foundation, and the World Bank Group.

The working paper series was produced under the general guidance of Mike Spence and Danny Leipziger, Chair and Vice Chair of the Commission, and the Commission’s Secretariat, which is based in the Poverty Reduction and Economic Management Network of the World Bank. Papers in this series represent the independent view of the authors.



## **Abstract**

This paper deals with Brazil's recent progress in consolidating democracy, controlling inflation, and resuming economic growth. Written by participants in the process, and from their perspective, the paper seeks to identify the importance and the limits of political leadership, highlighting the roles of the presidency, political parties, Congress, and media. References to the experience of Argentina, Chile, and Mexico help to contrast what is specifically Brazil, and less Latin America.





## Contents

About the Series .....	iii
Abstract .....	v
Introduction .....	1
From Inflationary Crisis to the Consolidation of Stability .....	3
The Drawbacks and Force of Democratic Reformism .....	12
Opportunity, Passion, and Perspective.....	28
Liderança política e reformas econômicas; a experiência brasileira no contexto da América Latina.....	33



# Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the Context of Latin America

*Fernando Henrique Cardoso*  
*Eduardo Graeff*<sup>1</sup>

## Introduction

Brazil grew 2.4 percent per year on average in the last 25 years—somewhat less than Latin America, a good deal less than the world, far less than the emerging countries of Asia in the same period, and indeed far less than Brazil itself in previous decades. If anything stands out favorably in recent Brazilian experience, it is not growth but stabilization and the successful opening of the economy. To this we should add a political achievement: democracy, the grand cause of the people and groups who have succeeded each other in government since the departure of the military in 1985. Democracy, rather than economic stability or even development—as if one could be exchanged for the other. They are not mutually exclusive goals, of course, although authoritarian regimes sometimes display faster GDP growth rates. For Brazil, as for other Latin American countries, *all three presented themselves as indivisible challenges* at the start of the 1990s.

To assume that a political leader in today's world can freely determine the pace and direction of a country's economy as he or she wishes is as questionable as believing that an inspired military leader alone could assure victory on the battlefield. In *War and Peace* Tolstoy mocks the princes and generals who behave as if their attitudes, words, and resolutions dictated the course of history. His

---

<sup>1</sup> Fernando Henrique Cardoso is Former President of Brazil (1995–2002) and is currently president of the Instituto Fernando Henrique Cardoso (Sao Paulo, Brazil) and honorary president of the Party of the Brazilian Social Democracy (PSDB). He is a member of the Board of Directors of the Club of Madrid (Madrid) and, in the United States, a member of the Clinton Global Initiative (New York, NY), the Board of Directors of the Inter-American Dialogue, the World Resources Institute, and the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies of Brown University (Providence, RI). He is author of *The Accidental President of Brazil—A Memoir*, published by Public Affairs Books (2006). Eduardo Graeff is a head of the State of Sao Paulo liaison office in Brasilia. He was chief congressional liaison officer and General Secretary to the President of Brazil under Fernando Henrique Cardoso's administration (1995–2002).

most acid irony is directed at the military theorists who claim to extract scientific laws from the infinite multiplicity of events. The paradox, as he sees it, is this: “The higher soldiers or statesmen are in the pyramid of authority, the farther they must be from its base, which consists of those ordinary men and women whose lives are the actual stuff of history”.<sup>2</sup> Spy satellites, smart bombs, guided missiles, and other technological wonders may have dispelled the “fog of war” (albeit only to some extent). Advances in information technology and financial engineering, in contrast, have shown an immense capacity to increase the unpredictability of markets at certain times. Anyone who has been in charge of the foreign-exchange trading desk at the central bank of a peripheral country during a global crisis knows how hard it can be to keep calm and hold a steady course in this kind of fog on a stormy sea.

Without venturing into a philosophical discussion of the limits to free will imposed by the course of nature and history, one must acknowledge the virtual impossibility of distinguishing between what was due to the initiatives of local governments and what was imposed from outside in the economic changes experienced by Brazil and its neighbors in the region. The second oil shock (1979) and the U.S. interest-rate shock (1982) plunged almost the whole of Latin America into a decade of stagnation and inflation, while the industrialized world was recycling its economy. The search for solutions to the crisis inevitably responded to the new forms of operation adopted by investors, multinational corporations, governments of central countries, and multilateral economic agencies.

This does not mean, as some market economics theorists seem to suppose, that there are complete recipes for development that will open the doors of globalization to all countries if they are prepared to “do their homework.” Nor that we Latin Americans are condemned forever to underdevelopment or merely reflex development, as used to be supposed by vulgar dependency theorists and as some people still believe. Countries experience specific historical courses, which are not limited to mechanically reproducing the global structural “model.”

A historical and structural analysis of this complex reality would start with the rules according to which the global economy operates—the general, abstract determinations, in Marxist jargon—and reconstitute how they were experienced, adapted, or transformed in each relatively homogeneous group of peripheral countries. This would be the way to expose the dynamic relations between local and international social forces, and to see how adaptations and innovations in the linkages between each country or group of countries and the global economy produce different results, albeit subject to the same general conditioning factors. The framework for change is established by globalization and the information economy, but each country fits into it or defends itself from it in different ways. The responses can be creative; some may be more advantageous than others and

---

<sup>2</sup> The quotation and the points about Tolstoy are from Isaiah Berlin, “The Hedgehog and the Fox,” in *Russian Thinkers*, London, Penguin Books, 1979, pp. 22–80.

each one will depend both on circumstances such as the country's location, population, and natural resource endowment, and on political decisions. National societies have different degrees of economic and cultural development, which facilitate better or worse alternatives for adapting to new circumstances.<sup>3</sup>

The purpose of this paper is more modest. It is limited to setting out our particular view of recent efforts to consolidate democracy in Brazil while controlling inflation and resuming economic growth. At the same time the paper presents, as objectively as possible, some thoughts on the limits but also the relevance of action by political leaders to set a course and circumvent obstacles to that process. Here and there, the paper refers to the experiences of other Latin American countries, especially Argentina, Chile, and Mexico, not to offer a full-fledged comparative analysis but merely to note contrasts and similarities that may shed light on the peculiarities of the Brazilian case and suggest themes for a more wide-ranging exchange of views.<sup>4</sup>

## **From Inflationary Crisis to the Consolidation of Stability**

### **Democracy in the Expectations Race**

In October 2006, Luiz Inácio Lula da Silva was reelected president of Brazil, winning 60 percent of the valid votes cast in the runoff ballot, after leading the first round with 49 percent, 10 points ahead of the runner-up. Reelection was the crowning achievement for a politician with extraordinary talent as a mass communicator at the service of a democratic symbol—a migrant from the Northeast who became a union leader, the founder of a political party, and President of the Republic. To voters in the least developed regions, who assured his victory, it also embodied their recognition of the poverty alleviation policies introduced by the previous administration, which Lula extended and converted into a material anchor for his symbolic relationship with the poor. At the same time it represented a renewal of the somewhat reticent support shown for his economic policies during his first term, when expectations of faster growth were frustrated but inflation was kept low and Brazil's integration with the global flow of trade and finance was deepened. The challenge Lula faces in his second term is to convert the contradictory messages from the ballot box into government actions that reaffirm belief not merely in symbols but in democratic

---

<sup>3</sup> This was the approach used to analyze "dependency situations" in Latin America by Enzo Faletto and Fernando Henrique Cardoso in the 1960s. See *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979 (translated by Marjory Mattingly Urquidi).

<sup>4</sup> This account of the Brazilian experience of stabilization and economic reform is based extensively on Fernando Henrique Cardoso, *A Arte da Política: a história que vivi*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

institutions and their ability to foster new social and economic advances without relinquishing stability.

There are uncertainties on the horizon, as usual. Doubts about the long-term sustainability of the economic policies in place, with high interest rates and taxes, and with a strong real, especially if the long cycle of global economic expansion should end. Difficulties in continuing to finance the rising cost of social programs and the government machine by increasing the tax burden, cutting investment and incurring more debt. Conflict between the president's appeals to private investors and the statist tendencies preferred by so many in the ruling coalition. Concern with the disrepute into which politicians have fallen after a series of corruption scandals involving senior government officials, their party, and allies in Congress.

None of this seems to disturb the perception of most Brazilians that "the country is doing all right," in the words of one of Lula's campaign jingles; far from brilliantly, not as well as other developing countries, but "all right." Translation: there is political and economic stability and some income distribution to the poorest of the poor, but with losses for the middle class. The assessments of analysts and local and foreign investors are also positive for the most part. Banks and major corporations closed 2006 with modest investments but strong earnings. At the start of 2007 projected inflation was around 4 percent per year; the international reserves were close to US\$100 billion, for imports of US\$91 billion and external debt of US\$192 billion; and country-risk premiums fell below 200 basis points, the lowest level since calculations began.

Brazil's situation was very far from being as comfortable at the start of the 1990s. Economic stagnation prevailed, a foreign debt moratorium had been declared, hyperinflation was at the gates, and the hopes and expectations awakened by democratization were giving way to widespread despondency. A consensus had formed among political scientists, economists, and observers that a combination of anachronistic ideas, defective institutions, and lack of leadership was preventing Brazil from making the changes needed to control inflation and resume economic growth. While sectors of academia, the state technobureaucracy, the business community, and the media were discussing reforms, the national-statism that had inspired several provisions in the "economic order" chapter of the 1988 Constitution continued to exert a decisive influence on the opinions of most politicians. In the everyday scrimmage of political activity, old clientelistic and populist practices sprang back like weeds in the shade of democracy. In major decisions, the design of the nation's institutions weakened the parties and undermined support for the legislative proposals sent to Congress by the president, threatening to reproduce the pattern of executive-legislative conflict that had led to the 1964 coup. The prospect was not of a

complete breakdown but of slow deterioration in democracy for lack of governability.<sup>5</sup>

The political literature uses the term *doble minoria* to describe the recurrent situation in Latin America where a president is brought to power by a minority of the electorate and faces difficulties in governing for lack of a majority in Congress.<sup>6</sup> In Brazil, the two-round system for presidential elections introduced by the 1988 Constitution solved the first problem but fragmentation of the party system worsened the second. The Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) had been the sole party of opposition to the authoritarian regime and won a large majority in the 1986 Constituent Assembly, but then split over key issues in the constitutional debate and whether to support President José Sarney or remain in opposition. Collor de Mello won the 1989 presidential election even though he formally belonged to a practically nonexistent party, evidencing the premature decay of the parties that had led the transition to democracy. In the 1990 elections the PMDB's share of the lower house fell to a fifth, representing a slim relative majority among the 19 parties with seats in the Chamber of Deputies.

Lacking a majority in Congress was not a problem for Collor in his first year as president because he was at the height of his popularity and a congressional election was looming. In his second year he realized he would have to negotiate with the main parties that had won seats in the new Congress, but by then it was too late. With his popularity rapidly eroded by the failure of his anti-inflation policy and a massive corruption scandal, the lack of a consistent majority in Congress prevented him from implementing the reforms he had promised and in December 1992 forced him out of office.

Rising inflation and falling governability seemed to have caught Brazil in a trap that was draining its energy. This inspired pessimistic prognostications about democracy's ability to win or at least tie the race with the expectations of social and economic progress which democracy itself had aroused.

### **The Real Plan**

Peaceful mass demonstrations against Collor and compliance with due process of law in his impeachment rekindled confidence in democracy. Vice President Itamar Franco, an experienced politician, took over as president and appointed a cabinet based on a broad coalition of parties that assured him a stable majority in Congress.

---

<sup>5</sup> A representative sample of this view can be found in papers delivered by Brazilian and American experts at a conference organized by the University of Miami and Fundação Getúlio Vargas in late 1991. See Siegfried Marks, ed., *Political Constraints on Brazil's Economic Development: Rio de Janeiro Conference, Edited Proceedings and Papers*, Miami, North-South Center Press, 1993.

<sup>6</sup> See Juan Lins and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

The economic climate continued to deteriorate, however. The wage-price spiral accelerated, fueled by indexation, and deprived business and government of any stable value reference on which to base medium- and long-term decisions. Investors remained retrenched, although corporate rates of return and liquidity were generally positive. Inflation had reached 30 percent *per month* when President Itamar Franco appointed his fourth finance minister, in May 1993.

As if this were not enough, political turbulence was back with a vengeance as Congress plunged into rancorous investigation of a corruption scandal involving kickbacks in the distribution of budget resources that was to lead to the expulsion of several congressmen, including the majority leader.

Under these circumstances it is understandable that our promise of frontally combating the inflation scourge was received with skepticism, albeit tempered with good will, by the media, business, most congressmen, and the general public. With a president who had not been elected to that office (in Brazil, unlike the U.S., the vice president is simply the running mate of the presidential candidate and most voters do not even know who he is) and with Congress semi-paralyzed, few believed the political conditions existed to wage this battle against inflation. Time was running out, moreover: general elections were scheduled for October 1994 and a constitutional amendment had brought forward the presidential election to coincide with them. In little over a year, congressmen would leave for their constituencies to campaign and it would be impossible to pass complex legislation requiring the physical presence of a majority on the floor of the house.

What Congress, the president and the people actually preferred was a price freeze in the style of the 1986 Cruzado Plan, which had been followed by short-lived euphoria but was still recalled with gratitude. Analysts accustomed to project the future as a rerun of the past predicted that the fiscal austerity measures included in the FHC Plan, as it was initially called, would end up like similar proposals in the Sarney and Collor administrations, gathering dust on some shelf in Congress or the Office of the President.

The success of the Real Plan, as it later became known, and the cycle of change unleashed by the Plan refuted or at least relativized the diagnoses that stressed political obstacles to stabilization of the economy and the implementation of reforms in Brazil.

Even in the short time frame allowed by the electoral calendar, it proved possible to assemble at the Finance Ministry an experienced and creative technical team to furnish indispensable support for a minister who was not an economist, formulate an innovative stabilization strategy combining orthodox and heterodox measures, and win the political support to implement it—in this case the minister's experience as a member of Congress was valuable.

Fiscal policy had undermined the credibility of previous stabilization programs under Presidents Sarney and Collor. The first stage of the Real Plan comprised a series of measures designed to cover this flank: cuts in public



spending, de-earmarking of some revenues that the Constitution had automatically allocated to specific expenditures, a new tax to be collected by banks on all financial transactions including the cashing of checks, and debt renegotiations with the states, several of which had been in or close to default for some years. Although they were insufficient to assure long-term fiscal equilibrium, these measures were submitted to the president, to Congress, and to the nation as a first step in tackling the structural causes of inflation. In bringing forward the proposals, the government made clear that it had no intention of repeating the discredited “shock therapy” tactics applied under previous anti-inflation programs with a heterodox core, and showed the determination to dissolve the marriage between inflation and the public purse that had become a hallmark of the Brazilian fiscal regime.<sup>7</sup> In passing the measures, Congress indicated that it would be possible to build a consensus around a broader reform program, giving economic agents a positive signal about the stabilization policy’s chances of success. This momentum and the resulting credibility were boosted in October 1993 when Brazil ended its debt moratorium in direct negotiations with creditor banks and only informal support from the IMF.

We believed orthodox fiscal measures were a necessary but not sufficient condition to tackle inflation at the very high levels it had reached. At some point it would be necessary to dismantle the wage and price indexation mechanisms that had become generalized in the 1980s and were feeding back into inflation via inertia, making past inflation rates the floor for future inflation. The innovative, and to a certain extent audacious, aspect of this operation was the radicalization of indexation as an antidote to indexation itself, in a move that recalled homeopathy’s first law, *similia similibus curantor*. A daily indexation mechanism was introduced in February 1994 (the URV, or “real value unit”) as a reference for spontaneous resets to contracts and prices before the new currency began circulating on July 1. This avoided litigation among private agents, or between them and the state, to “decouple” contractual rights and obligations before and after the onset of the stabilization program. Litigation arising from previous programs has resulted in a towering stack of liabilities for the National Treasury. In the case of the Real Plan only one provision has ever been invalidated by the courts, with comparatively minor consequences. Legal armor-plating was a key factor in the Real Plan’s credibility.

From 47 percent per month on the eve of the currency change, inflation fell to less than 3 percent per month after 30 days and has remained at a single-digit per year level ever since.

The first batch of opinion polls on the presidential election, released in May 1994, had shown Lula clearly in the lead on 40 percent. In October we won the

---

<sup>7</sup> The implicit rationale for this marriage was that nominal revenue growth coupled with corrosion of expected expenditure in real terms guaranteed a balanced budget a posteriori, or something along these lines, allowing the government and Congress to avoid the discomfort of negotiating priorities and spending cuts a priori.

election outright in the first round with over half of all valid votes cast. This result was due mainly to the optimism aroused by the Real Plan, which also cemented the coalition of parties that backed our campaign, comprising our own party, the Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), and two center-right parties, the Partido da Frente Liberal (PFL) and Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), broadened in the center by the inclusion of the PMDB after the election. Although our program was by no means limited to this issue, consolidating stabilization (or “holding on tight to the real” as the popular saying put it) became the basic commitment as a function of which our government sought support from Congress and society and would be assessed at the end of the day.

### **Stabilization and Structural Reform**

Controlling inflation was to be not the end but the beginning of an ambitious agenda for change, as we had insisted all along. We had a clear vision of the course to steer. The overall vision as well as several specific measures on this agenda had been outlined in the original planning documents for the Real Plan.<sup>8</sup> But the path was made by walking, and there were many unexpected boulders and bends.

The initial impact of price stabilization on wages and incomes in general at the base of society anticipated the bonus and deferred the onus of the reforms needed to consolidate stability. A neoclassical economist would have advised us to do the opposite, anticipating the onus while fueling expectations of the bonus. Recalling Machiavelli’s teachings about the risks that lie in wait for a reforming ruler, we saw this inversion of conventional economic logic as a political opportunity to sustain the support of the unorganized majority who stood ultimately to gain from the reforms and neutralize resistance from well-organized affluent minorities. We were by no means unaware of the risk of “reform fatigue.” However, we were confident that relief at the sharp reduction in inflation would help Brazilian society finally see its age-old ills for what they were and fuel demands for more progress in combating them. We would have to walk a razor’s edge between these two collective sentiments: the blossoming of aspirations in response to the changes we had begun, and frustration with the pace and cost of completing the changes.

Our starting point was the conviction that the combination of superinflation, fiscal disequilibrium, foreign debt, and economic stagnation, which had dragged on since the 1980s, signaled the end of a development cycle in Brazil without the foundations having been laid for another cycle. The crisis had well-known proximate causes, from external oil and interest-rate shocks to mistakes and omissions by successive governments. But its underlying cause was the bankruptcy of the centralist interventionist state founded by the dictatorship of

---

<sup>8</sup> See the Explanatory Memoranda to the July 1993 Immediate Action Plan and the July 1994 measure that introduced the real. Both can be accessed on the Finance Ministry’s Website: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realhist.asp>.

Getúlio Vargas (1937–45) and reinforced by the military regime (1964–85). Having enabled Brazil to enjoy 50 years of strong growth, albeit with income concentration and social marginalization, this state model had exhausted its ability to drive industrialization via state-owned enterprises, protectionist barriers, and subsidies to private enterprise.

In our view there could be no lasting economic stability, let alone a sustained resumption of growth, if Brazil remained outside the expanding international flow of trade, investment, and technology. Despite the crisis, many Brazilian companies had managed to modernize their production and management methods, albeit less so their plant and equipment. In contrast with the public sector, private enterprise was not excessively indebted. Although business organizations had been taken by surprise by the abrupt trade liberalization promoted by the Collor administration, generally speaking they displayed the capacity to face greater exposure to international competition.

To make its economy more competitive overall, however, Brazil needed a different state model. Neither the grand protagonist of development, as in the past, nor the neoliberal minimalist state, but the “necessary state,” as we preferred to call it: with more brains and muscle than bureaucratic mass to respond in a timely manner to the opportunities and turbulence of globalized capitalism. More focused on coordinating and regulating private enterprise than on intervening directly in the economy. And just as importantly, capable of fulfilling the promises of democracy in the social sphere without making the very beneficiaries of those promises—workers, pensioners, the poorest in general—pay for them via inflation “tax.”

The 1988 Constitution was not only vast, rambling, and excessively detailed; it was also highly contradictory, and still is to a large extent. It embodied major advances for fundamental citizens’ rights and safeguards, as well as generous provision for social rights, yet at the same time it reflected the entrenchment of vested interests linked to the structures of the Vargas state, as well as privileges typical of the deep-seated patrimonialism of Brazilian culture and political institutions.

The state-owned enterprises were accommodated by inclusion in the Constitution of the monopoly they already held in oil and gas as well as telecommunications. In mining and shipping there was no state monopoly, but the Constitution established exclusivity for Brazilian-owned companies. In both cases the consequence was insufficient investment or none at all. The state-owned electric power utilities were also lagging behind with investments. The severe fiscal crisis meant it was necessary to eliminate or ease the constraints written into the Constitution and define rules whereby the effort to foster expansion in these sectors could be shared with private enterprise, including foreign capital. Otherwise the incipient resumption of growth would be aborted by infrastructure bottlenecks.

For public-sector workers and civil servants the Constitution guaranteed a highly privileged pension scheme, both in terms of the age, length of service, and contribution requirements, and in terms of the cash values involved. Private-sector employees covered by the official scheme had far fewer advantages but nevertheless saw their benefits guaranteed and/or extended. Expenditure was rising faster than the capacity to generate revenue, and as a result both systems began to display growing deficits that would eventually place a huge burden on society as a whole, by forcing an increase in taxation, driving up inflation, or pressuring interest rates. Any increase in payroll taxes for the private sector as a palliative measure to contain deficit growth, on the other hand, would lead to a rise in informality, whereby a large proportion of the workforce would be left without any social security coverage at all. In sum, contrary to the promised universalization of rights, the Constitution enshrined a social security and pension system that was highly stratified, lopsided, and unsustainable in the long term.

Public-sector workers also benefited from the extension to all civil servants, including the large number hired without competitive examinations, of job security for life and a ban on pay cuts, both of which are reserved for judges in most countries. This hindered any more ambitious effort to modernize the machinery of government, as well as making payroll expansion almost inevitable in all three tiers of government (federal, state, and municipal).

It was imperative to correct these distortions for reasons of both efficiency and equity. This is what we proposed in a series of bills to amend the Constitution's provisions on state monopolies, the definition of a Brazilian-owned company, social security and pensions, and public service. The package was submitted to Congress shortly after the new government took office in January 1995. The committee stage and voting on the entire swathe of constitutional amendments lasted throughout the 1995–98 presidential term. Passage of enabling legislation took longer, with pension reform extending until the end of our second term in 2002.

### **Battle on Several Fronts**

For the general public the debate about reform was basically indistinguishable from the marches and countermarches that revolved around the constitutional amendments. These were in fact an important part but only a part of the state reforms carried out in this eight-year period. Consolidation of stability entailed efforts on several fronts.

Financial relations, and behind them the balance of power, in the sphere of the federation were arduously renegotiated until agreement was reached on a legal framework that would limit the future indebtedness of states (as well as some medium and large cities), encourage them to adjust their accounts, and guarantee payment of installments on debts assumed by the federal government.

In this process several state banks used by the respective governments for uncontrolled debt issuance were closed or privatized.

Private-sector banks were affected to varying degrees by the loss of the inflation revenue they were accustomed to pocketing on unremunerated deposits. A program was established to restructure and strengthen the banking sector, leading to changes of ownership for distressed institutions, limiting the losses to depositors, and above all averting systemic or cascading bank failure, whose effects would have been devastating. Federal financial institutions were also restructured and capitalized.

The Collor administration had removed most nontariff barriers and reduced import tariffs. Currency stability and appreciation against the dollar made trade liberalization effective. Contrary to widespread predictions, this did not lead to the destruction of Brazilian industry. Despite difficulties here or there, industry as a whole responded positively to liberalization. It took advantage of the favorable exchange rate to import high-tech plant and inputs, benefited from expansion of the domestic market, and basically maintained the same level of complexity and integration across branches.

The state had to make its own contribution toward the reforms needed for growth to resume under the new conditions arising from economic opening.

BNDES, the national development bank, increased disbursements fivefold in the period 1994–98, to a level above R\$20 billion per year. The presence of such a large development bank is unique among the emerging countries and was of key importance to the restructuring of production capacity in Brazil's private sector.

Government agencies of no significance or simply nonexistent in a closed economy had to be strengthened or created in areas such as export promotion, antitrust, agricultural defense, intellectual property, and support for innovation. Structuring such agencies helped pave the way for strong export growth in both commodities and manufactures from 1999 on.

The entry of private enterprise into infrastructure sectors required a new legal framework for the granting of public service concessions and the creation of a hitherto unknown entity in the organization of the Brazilian state: regulatory bodies with the powers and political independence to protect the rights of consumers in their relations with service providers. Several such regulators were created following the passage of constitutional amendments on oil, electricity, and telecommunications.

The real was born close to parity with the dollar but not legally pegged to the dollar as the Argentine peso had been by the Cavallo Plan (1991). Rather than dollarization, we insisted on less attractive issues such as combating the public deficit and balancing the budget. This had important implications for the consolidation of stability in Brazil. Successive attempts to realign the exchange rate in terms more favorable to Brazilian exports were aborted by external financial crises in the second half of the 1990s. Gradual devaluation of the real against the dollar until the end of 1998 lagged behind domestic inflation.

Realignment eventually happened of necessity in January 1999, when the risk that our foreign-exchange reserves would be dangerously depleted by a fierce speculative attack forced the Central Bank to float the real. Widespread fears of a banking crisis and inflation acceleration proved unfounded. The structural changes already in place, albeit incomplete from our standpoint, proved sufficient to stabilize the economy without the “exchange-rate anchor.”

The battle to bring states, municipalities, and the federal sphere itself into line behind the banner of fiscal sustainability intensified with the introduction of a floating exchange-rate regime and inflation targeting in 1999. To crown this normative effort, the Fiscal Responsibility Act passed in May 2000 applied strict rules to all three tiers of government regarding indebtedness and the creation of payroll and other permanent expenses.

Last but by no means least, instruments of state action had to be redesigned in order to fulfill promises of rights universalization in the social sphere. Also via constitutional amendment, new rules were established for participation by the federal, state, and municipal governments in the financing of primary education and healthcare, and a Fund to Combat Poverty was created. The criteria for investment of these funds represented a major advance toward equity in public spending, since they prioritized the poorest and most vulnerable strata of the population, who had traditionally benefited least from social programs. Comprehensive changes to the design and execution of essential programs in these areas enhanced spending efficiency, especially through decentralization via the transfer of federal funds and activities to states and municipalities, partnerships with civil society, and systematic assessment of outcomes.

Not all the reforms advanced as much as we would have liked. We lack the necessary distance to judge how far they succeeded and we cannot guarantee they have reached the point of no return. However, it seems undeniable that they have now helped sustain the stability of the Brazilian economy for more than 12 years. It may be too soon to say whether they have also laid the foundations for such a significant long-term change as the creation of a new development model, as we intended.<sup>9</sup>

## **The Drawbacks and Force of Democratic Reformism**

### **Plebiscitary or Consensual Democracy?**

Modern formulations of the notion of political leadership emphasize institutional position and “mission.” Outside this context the discussion of a leader’s

---

<sup>9</sup> Mauricio Font speaks of “structural realignment” in referring to the balance of change in Brazil in this period. See *Transforming Brazil: A Reform Era in Perspective*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield, 2003. For an analysis of the reforms by Brazilian scholars, some of whom participated actively in their implementation, see Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis, and André Urani, eds., *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2004.



motivations and personal attributes falls into the banality of psychological and even biological generalization.<sup>10</sup> Our thoughts on the role of leadership in the reform process start from these two dimensions. In the case of the head of a democratic government, position is basically defined by power sharing and “mission” by the expectations of the led in their triple status as citizen-voters, voices of public opinion, and members of organized social sectors.

Let us begin with the relations with Congress and the parties, which are critical to any president’s ability to lead in Brazil and other Latin American countries with presidential systems.

Our reform agenda was extensive and complex, and (it bears repeating) took up most of the order of business in Congress for several years. In all, 35 constitutional amendments were passed between 1995 and 2002—36 if we include the amendment that enabled the requisite fiscal adjustment to be made in preparation for the Real Plan in 1993.<sup>11</sup> Each one could be passed only by three-fifths of both houses, with two readings in each house, the Chamber of Deputies and Senate. Because the rules of the lower house allowed (and, within certain limits, still allow) any party to demand that parts of a bill be voted separately, the three-fifths quorum had to be achieved for hundreds of votes. Over 500 supplementary laws, ordinary laws, and relevant provisional measures were passed in the same period.

It is most unlikely that a reform process would have entailed such a huge effort at building a consensus with the legislative branch in any other Latin American country. Did this represent a disadvantage? Considering the gap between our goals and what we actually succeeded in achieving, the answer is perhaps affirmative: the need to negotiate with Congress and the social sectors represented there every single step of the way did result to some extent in a slower pace and a narrower scope for the measures we proposed. But democracy and economic efficiency are not mutually negotiable goals in our view, as noted at the start of this paper. Nor do we believe that Brazil has done worse than those of its neighbors who implemented reforms the authoritarian way.

Chile under General Augusto Pinochet (1973–90) is always cited as an example of successful reforms imposed without consulting Congress, which had been closed, or society, or at least the working class, which was silenced by vicious repression. Dictatorship is said to have been a necessary evil that enabled the Chilean economy to steer the “right course to growth” from the liberal standpoint, including deregulation, privatization, trade liberalization, and fiscal equilibrium. This view underestimates the price paid by the Chilean people, not only in lost liberties and rights but also in terms of material hardship. An

---

<sup>10</sup> See Orazio M. Petracca, “Liderança,” in Norberto Bobbio et al., *Dicionário de Política*, São Paulo, Editora UnB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 713–716.

<sup>11</sup> The text of the Brazilian Constitution, including all amendments passed until now, can be read on the following page of the Office of the President’s Website: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%EAo.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EAo.htm).

orthodox shock program to tackle inflation caused a recession of more than 11 percent in 1975. The financial crisis that forced devaluation of the peso (Pinochet's "Chicago boys" also used an exchange-rate anchor) triggered another recession in 1982. Unemployment soared to nearly 20 percent and fell below 10 percent only in the late 1980s.<sup>12</sup> The proportion of the population living below the poverty line reached 45 percent in 1985; today it has returned to the level prevailing at the end of the 1960s, around 17 percent.<sup>13</sup>

Nor can it be said that Concertación por la Democracia was lucky enough to receive the house in order in 1990. Inflation was 17 percent in Pinochet's last year and did not fall to single-digit levels until 1995. Although the Concertación coalition retained the principles of deregulation, privatization, and economic openness, it introduced a more rigorous fiscal policy while also restoring workers' rights and investing strongly in social policies.<sup>14</sup> And it did this by consensus building in Congress and with organized sectors of society despite the discretionary resources conferred on the executive by Chile's hyper-presidentialist Constitution.<sup>15</sup> Chile's GDP grew 5.5 percent per year on average in the period 1990–2004, under Concertación-led governments, compared with only 3.1 percent in the period 1974–89.<sup>16</sup>

If Chile stands out in Latin America as a successful case of integration into the global economy, it is thanks not to the legacy of the dictatorship but to what its democratic leaders have been able to achieve by leaving that legacy behind.

In Argentina the military junta that seized power in 1976 attempted liberal reforms similar to Chile's via the same authoritarian road but the results were disastrous, and the Malvinas/Falklands war made a handover to civilian rule inevitable in 1983. President Raúl Alfonsín (1983–89) received an economy that had been in deep recession for two years with inflation running at over 300 percent.

In contrast with Chile's, Argentina's democratic leaders had a difficult time establishing a lasting consensus on the direction of the economy. Alfonsín's reform proposals foundered in the face of Peronist opposition and lack of support from his own Unión Cívica Radical (UCR). A price freeze attempted

---

<sup>12</sup> Unless otherwise noted, all data on GDP, unemployment, and inflation in Latin American countries are from the World Bank, compiled for this paper by Juliana Wenceslau at the Brasília office of IBRD.

<sup>13</sup> See Dagmar Racynski and Claudia Serrano, "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros," in Patricio Meller, ed., *La Paradoja Aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago de Chile, Aguilar Chilena, 2005, pp. 259–260.

<sup>14</sup> For a detailed analysis of the economic and social orientations and achievements of Concertación-led governments compared with the legacy of the dictatorship, see Patricio Meller, ed., op. cit.

<sup>15</sup> On this subject, see Peter M. Siavelis, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2000.

<sup>16</sup> See Oscar Landerretche M., "Construyendo solvencia fiscal: el éxito macroeconómico de la Concertación," in Meller, op. cit., pp. 83–137.



under the Austral Plan ended in more recession and inflation of more than 600 percent in 1985, opening the gates for the Peronists to return to government with President Carlos Menem (1989–99). In 1991, as hyperinflation threatened to break out, Menem managed to wrest support from the Peronist Partido Justicialista (PJ) and the opposition for the stabilization program mounted by Finance Minister Domingo Cavallo. In addition to fixing the peso by law at parity with the dollar, the plan included a fast-track privatization process. In 1992, the Olivos Pact between Peronists and Radicals laid the basis for convening a Constituent Assembly that introduced some of the reforms proposed previously by Alfonsín. But Menem's preferred instrument for implementing economic policy, including privatization, deregulation, and what little downsizing of government he undertook, was legislative delegation to the executive, which freed the president of the need to negotiate measures point by point with Congress.<sup>17</sup>

Without ceasing to be democratic, the road to reform in Menem's Argentina appears to have had a pronounced plebiscitary element, in which the inflationary crisis predisposed the parties and society to accept "heroic" measures and concentrated the initiative in the hands of the president. In contrast, the Chilean and Brazilian experiences fell distinctly into the camp of "consensual democracy," in which the executive must negotiate and trade concessions with the groups that have the power to veto its proposals.<sup>18</sup>

Argentina's shortcut to stabilization may look faster at first sight but it did not go so far in terms of structural reform, and ultimately seems to have resulted in weaker rather than stronger institutions, as evidenced by the 2001–02 foreign-exchange and financial crisis. A preference for tortuous consensus building led Chile and Brazil to more solid results from the institutional standpoint. There is a significant difference between the two countries in this regard: while the agenda pursued by the Concertación can perhaps be said to have focused on rebuilding democratic social and political institutions on the scorched earth left behind by the dictatorship, the Brazilian reforms simultaneously addressed the need to build new institutions and to remove the detritus of the old Vargas state, possibly paying a higher political price for that.

### **The "Political Preconditions" Fallacy**

The inflationary crisis also functioned as the "midwife of history" in Brazil. With almost daily price rises averaging more than 20 percent per month, practically no sector was immune from the burden of superinflation. Everyone was affected in some way: wage workers, pensioners, and retirees, by accelerating corrosion of

---

<sup>17</sup> On Argentina's experience with stabilization and reform, see Vicente Palermo, "Melhorar para piorar? A dinâmica política das reformas estruturais e as raízes do colapso da convertibilidade," in Brasília Sallum Jr., ed., *Brasil e Argentina hoje: política e economia*, Bauru, SP, EDUSC, 2004, Chap. 3.

<sup>18</sup> The distinction between majoritarian and consensual democracy is explored in Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven & London, Yale University Press, 1984, pp. 177-207.

the purchasing power of their fixed earnings; self-employed workers and small business owners without access to the banking system, by depreciation of their limited cash assets; the upper-middle class and business, by the immense difficulty of calculating, planning, and investing in a superinflationary environment, even with access to index-linked financial instruments. This boosted potential support for any plausible proposal to control inflation in so far as it diminished resistance to the necessary sacrifices.

Thus Brazil under the Real Plan and Argentina under the Cavallo Plan are examples of the tendency detected by Albert Hirschman in the early 1980s, when he investigated what he called the social and political matrix of inflation in Latin America: “Beyond a threshold of tolerance, inflation certainly is the kind of pressing policy problem that increases the willingness of governments to take action, in spite of opposition from powerful interests, if there is firm expectation that the action will help restrain the inflation.”<sup>19</sup>

To this effect of inflation was added in our case the weakening of traditional political forces for strictly political reasons. We mentioned earlier the exceptional circumstances that justified skepticism about the chances of success of a frontal attack on inflation after the impeachment of Collor: lack of direct electoral backing for his legal alternate, the corruption scandal that had all but paralyzed Congress, and pressure from the electoral calendar. Paradoxically, these very circumstances were what made the Real Plan possible. What analysts diagnosed as a lack of political preconditions turned out in fact to be a window of opportunity. In normal conditions the groups that benefited one or way or another from inflation and state disorganization, including segments of Congress, the private sector, and the state bureaucracy itself, would have mobilized more effectively to defend their interests. Only the disarray in which traditional political forces found themselves can explain why they allowed themselves to be defeated—or persuaded—by a minister and his small group of aides and sympathizers in the government, with the president’s support, it is true, but with very hesitant backing from other parties apart from our own, the PSDB.

The art of politics consists of creating the conditions to achieve an objective for which the conditions are not given in advance. This is why politics is an art and not a technique. And its principal weapon in a democracy is persuasion. Thanks to persuasion, to the winning over of public opinion, it eventually proved possible to build a minimum of consensus where it was presumably most difficult and certainly most necessary: inside the government, in Congress and in the parties—that is, among the actors who make political decisions or prevent them from being made. In the midst of many doubts we had one certainty, grounded in the values of our democratic upbringing: that only a program

---

<sup>19</sup> Albert Hirschman, “The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience,” in *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

capable of being explained and understood by ordinary people would be able to inflict a lasting defeat on inflation and set in motion the reorganization of the Brazilian state.

Credibility was a key prerequisite in a country that had suffered the consequences of the failure of successive stabilization programs in recent years. We benefited from the good will of the media, most business leaders, other organized sectors of society, and Congress itself. Despite skepticism about our chances of success they trusted the minister's seriousness of purpose and the competence of his team. Aware of the importance of maintaining and broadening this basis of trust, we decided that there would be no surprises and no promises that could not easily be met: each step in our stabilization strategy would be announced in advance and explained to the general public, always making clear that what was involved was not unilateral action by the government but a *process* whose outcome depended on the continuing convergence of the efforts of government, Congress, private economic agents, and society as a whole.

We often came close to losing the battle for trust. As the months went by, society became more and more anxious about the acceleration of inflation, pressure built up in the government itself for decisive action, and there was increasing resistance from parties and leaders who saw the possibility of a successful stabilization program as a defeat for their own political plans.

The removal of an entire currency from circulation and its replacement with a new one brought a fundamental reinforcement to this battle for trust and credibility: the *symbol* represented by the real, which synthesized the expectations of change diffused throughout society.

Even before the new currency began circulating, the parties' and politicians' radars had begun capturing the public's change of mood. The perception that this could drive a competitive presidential candidacy facilitated the task of winning support for our proposals in Congress.

This is how the breakthrough was achieved: launched under the sign of a "lack of political preconditions," the Real Plan was itself to become the precondition for a realignment of political forces in favor of the reforms.

Almost by saturation, the old order gave way to the new. Victory in the presidential election provided the opportunity and responsibility of anchoring this new situation in the bedrock of the nation's institutions, of moving forward with an extensive agenda of reforms necessary to "hold on tight to the real" and keep the hopes deposited in it alive.

### **Testing the Limits of Latin American Presidentialism**

The success of the Real Plan owed much to this seizing of a window of opportunity. It took eight years of unremitting effort to consolidate stability. The continuity of the progress it was possible to achieve throughout this period depended on a political strategy with two pillars: (1) building a stable majority in Congress by sharing power in the executive with the parties in the ruling

coalition; and (2) leveraging the president's leadership to bring to bear both the government's forces and those of the coalition parties to push for reform, with the support of public opinion and the organized sectors of society.

A president can often use constitutional instruments to transform his will if not into law at least into decrees or provisional measures with the force of law,<sup>20</sup> and even the authority to ensure his orders are obeyed through recognition of the legitimacy of his decisions. However, to be politically effective by winning more support or smoothing the way to implementing his proposals, he does not fully exercise this virtual power but instead goes about creating situations in which, although his will is not entirely patent, the policies and decisions he aims to pursue stand a greater chance of success.

It so happens that the executive, represented by the president and his cabinet, is only a part of the system of power (not to mention the domination structurally exercised by classes and segments of classes, organized in the nonformal command structure, and which bring pressure to bear on a day-to-day basis and have at their disposal power resources entrenched in a thousand ways in social practices). Congress, the parties, the courts, to cite only the formal components of the command structure, condition the political game.

The crises that led to the resignation of President Jânio Quadros and the ouster of President João Goulart in the 1960s, and to the impeachment of Collor, left a clear lesson: the main question for the president is not *if* but *how* he should share power. The worst mistake he can make is to imagine he has a mandate to govern alone. In order to do what he has promised those who voted for him, he needs Congress. And to assure himself of a majority in Congress, he needs to build alliances, since the heterogeneity of the federation and the peculiarities of the Brazilian system of proportional representation produce party-political fragmentation in which no single party wields a majority.

With these lessons of history in mind, we set out to weld an alliance between our own party, the PSDB, and the PFL and PTB in the presidential election, and later to include the PMDB and Partido Progressista Brasileiro (PPB) in the ruling coalition. A balance among the larger parties, preventing our own party from controlling Congress even when it won a majority in the lower house after the 1998 elections, proved fundamental to assuring political stability.

A respectable current of political scientists considers Latin American presidentialism a lost cause. Party fragmentation, on one hand, and the independence and rigidity of the mandates of president and Congress, on the other, are believed to lead to recurrent political impasses.<sup>21</sup> The PSDB, inspired by this sort of diagnosis, declared itself parliamentarist in its 1988 founding manifesto. Parliamentarism sustained a crushing defeat in a plebiscite held in 1993. Irony of history: we lost the plebiscite and a year later won the presidential

---

<sup>20</sup> The Brazilian Constitution authorizes the president in cases of urgency to issue provisional measures with the force of law, which lose validity unless they are ratified by Congress in 90 days.

<sup>21</sup> Juan Linz and Arturo Valenzuela, *op. cit.*, is representative of this type of approach.

election, thus having to assume the task of assuring not just the survival but the good health of the system we had considered doomed.

More recent studies underscore the idea that in Latin America instead of presidentialism it is more appropriate to speak of presidentialisms in the plural. The risk of an impasse is ever present. The means and modes of avoiding it vary according to the specificities of executive-legislative relations, party organization, and the contents of the decisions on the agenda. Only by taking these variables into account, in addition to generalizations about systems of government, would it be possible to explain the positive, albeit problematical, results achieved by democracy in some countries of the region.<sup>22</sup>

A peculiarity of Brazil in this regard is the coexistence between the relative weakness of the parties and the strength of Congress as an arena for negotiating and decision making. We are an extreme case of multiparty politics, with some 20 parties represented in the Chamber of Deputies, five or six of them relevant and none with more than 20 percent of the seats. Argentina, Chile, and Mexico, in contrast, are cases of moderately concentrated pluriparty systems.

The Argentine and Chilean dictatorships closed Congress and banned parties but were unable to destroy them in practice, at least not the largest parties. The UCR (Radicals) and PJ (Peronists), which had polarized Argentine politics since 1945, like Chile's PDC (Christian Democrats) and PS (Socialists), which date back to the 1920s and 1930s, survived and again assumed a leadership role after redemocratization. Their strength is due to longstanding loyalty on the part of voters and card-carrying members, as well as the discipline of backbenchers. This discipline derives from the electoral system—closed-list proportional representation in Argentina, two-member (“binominal”) districts in Chile—and is reinforced by tradition. The usual penalty for congressmen who vote systematically against the party line is removal from the list at the next election or expulsion before it. Given the weight of tradition and the relative concentration of votes for the larger parties, the chances of reelection for those who leave or are expelled are slim.

We Brazilians often imagine that fewer and more united parties would facilitate negotiations between the president and Congress, and assure a faster, more consistent decision-making process. Our neighbors' experience suggests that may not always be the case. United and pugnacious parties may be a synonym for governability under parliamentarism. Under presidentialism they sometimes serve to organize gridlock. Polarization between the PJ and UCR in Argentina, and exacerbated rivalry between right-wing, centrist, and left-wing blocs in Chile, set the stage for the collapse of democracy in both countries.

Polarization persisted in post-authoritarian Argentina; it did not reach breaking-point but severely hampered both UCR-led administrations. The

---

<sup>22</sup> For analyses that emphasize possibilities for executive-legislative cooperation, despite the conflict, see Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

intransigence of the Peronist opposition and galloping inflation led President Alfonsín to resign months before the official end of his term. President Fernando de la Rúa, who succeeded Menem, failed to complete a year in office. His government was stymied by its inability to halt or manage the crisis of confidence in the peso's parity with the dollar. In response to popular rejection of all politicians (*¡Que se vayan todos!*), the UDR broke up and shrank while the PJ, despite electoral damage, strengthened its relative predominance, sustained by the Peronist party-union machine and its symbolic identification with the *descamisados*.<sup>23</sup> Argentina thus appears to be shifting away from a virtual two-party system to a pluriparty system with a dominant party, in which executive-legislative relations will tend to oscillate between cooperation and confrontation depending on whether the president is a Peronist.

Argentina's military junta departed the scene without leaving anyone to claim a political legacy. Pinochet's legacy, in contrast, was recognized until the end of his life by the right-wing UDI and RN, which have consistent social and electoral grassroots. This led to an alliance of the center and left represented by the PDC and PS. The unstable triangle of the past was thus replaced by a sort of virtuous circle in which the Concertación's political consistency and economic success reinforce each other, assuring control of both the executive and Congress.

Mexico's transition to pluralist democracy is a case apart in this mosaic: somewhat of a Latin American perestroika, in which a semi-authoritarian regime opened up from the inside out and from the top down in a process led by those who were both head of government and head of the almost single party. This concentration of power enabled Presidents Miguel de la Madrid (1982–88) and Carlos Salinas de Gortari (1988–94) to overcome the Partido Revolucionario Institucional's (PRI) deep-seated national statism and implement the economic reforms that paved the way for Mexico to join the North American Free Trade Agreement in January 1994. Successive electoral reforms since 1978 enabled the opposition to strengthen its representation in the lower house from 17 percent of seats to 48 percent in 1988 and 52 percent in 1997, leaving President Ernesto Zedillo (1994–2000) with a minority in Congress in the second half of his term. The 2000 presidential election brought the democratic routine of party alternation and made Mexico a member of the club of presidents in *dobles minorías*. Partido Acción Nacional (PAN) candidate Vicente Fox was elected president (2000–06) with 48 percent of the votes and failed to win congressional approval for his main fiscal, energy and labor reforms.

The PRI's hegemony for more than 70 years forged a peculiar mechanism whereby the party controlled its representatives: prohibition of reelection to Congress. Without the possibility of a second consecutive term, congressmen depended on the party for access to other elective offices or political appointments. Far from questioning this legacy the PAN and Partido de la

---

<sup>23</sup> Juan Carlos Torre, "A crise da representação partidária na Argentina," in Brasília Sallum Jr., ed., op. cit., Chap. 4.



Revolución Democrática (PRD), which grew in the electoral soil lost by the PRI, used it to increase the power of their national leaderships. One wonders whether this party setup will lead to negotiating and coalition practices similar to those of today's Chile or to a three-sided tug of war more like that of Chile before Pinochet.

### **Unique to Brazil: Strong Congress, Weak Parties**

The iron law of what in Brazil has been called "coalition presidentialism" says that to maintain a stable majority in Congress the president must share power in the executive sphere by appointing representatives of allied parties to seats in the cabinet and other positions.<sup>24</sup>

If power sharing safeguards the president, other political actors, and the nation from the unforeseeable consequences of an impasse between president and Congress, it does not in itself guarantee the support of a majority in Congress for the legislative measures proposed by the Executive. This has to be won vote by vote, bill by bill, in a Sisyphean labor for the president and his inner circle—within which the function of "political coordinator," normally performed by a minister with an office in the presidential palace, stands out as a high-turnover job.

The key problem here is that except for the so-called left-wing parties, from the variants of communist origin to the Partido dos Trabalhadores (PT), Brazilian parties have little control over how their elected members vote in Congress.

Although some people insist on seeing our parties through European eyes, Brazilian society is entirely different. It has less hierarchy, more mobility, far fewer stable reference points. Ideologies are too weak to define behavior. Under the dictatorship there was a straightforward alternative: some supported the regime, others fought for democracy. In a free country other choices are available. At the same time, however, there is less difference between the ideologies professed by the parties. Their platforms are very similar, and unfortunately so are their practices.

Unlike the Argentine and Chilean dictatorships, the Brazilian military kept Congress open and shut down existing parties on two occasions: in 1965, when they imposed a two-party system, and in 1979, when they abolished it. This effectively truncated evolution of the party system. The Brazilian dictatorship itself did not leave behind an electorally competitive right-wing party or bloc, as did the Chilean, and this in turn deprived the democratic forces of a common adversary that could prevent them from dispersing. Several leaders and some of the old parties reappeared, but the political system was reorganized on a different basis: first, for a short time, it revolved around the PMDB; more recently, it has revolved around the polarization between the PT and PSDB.

---

<sup>24</sup> The Brazilian institutional system up to 1964 was first characterized as "coalition presidentialism" by Sérgio Abranches in "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro," *Dados* 31(1), 1988, pp. 5–33.

Moreover, we have an electoral system that tends to push party indiscipline to extremes. The existence of a large number of parties is a typical effect of proportional representation, particularly in a large heterogeneous federation like Brazil. The weakness of the link between elected representatives and their parties is characteristic of the open-list PR system adopted in Brazil, where a candidate's position on a party list depends on the number of votes he or she receives individually.

Adopted in the 1940s when Brazilian society was still predominantly rural with strongly oligarchic features, this system has long shown signs of fatigue. In a democratic mass society with whole states for electoral districts, in which hundreds of candidates contest seats in the lower house, individually competing for tens of thousands of votes, the open-list system has become a game of roulette in which the "banker"—economic power and influential corporations embedded in the state apparatus, in the private sector, or worse still in the interface between the two—always wins in the end. The rate of reelection to the Chamber of Deputies remains low at 50 percent or less, but the high turnover does not mean renewal in any measurable sense, let alone improvements in quality. Election campaigns are growing more and more expensive. A congressman's chances of reelection depend less and less on whether he performs his duties well as a lawmaker and scrutinizer of the government's actions, and more and more on how well he caters to local or sectoral clientele. This makes the typical congressman a representative in search of people to represent, that is, of new clientele for whom he strives to cater via amendments to the budget, government favors, or legal advantages. Thus we have a representative system in which "representation," if any, is post-electoral.

In practice this form of relationship between congressmen, parties, and the electorate, as well as the executive, makes it difficult to characterize our system of government with precision. How can one properly speak of "coalition presidentialism" when the fragmentation of interests and power foci overflows party channels? The notion is useful but needs to be contextualized. It would be greatly preferable to be able to organize stable party alliances and coalitions. In fact, the "imperial" aspect of Brazilian presidentialism derives less from the will of the president than from the effective conditions under which politics functions. Given the relative weakness of the parties and the strength of Congress, regardless of what the president wants, if he lacks strength then clientelism and patronage (or *fisiologismo*, to use the popular term for the system whereby congressmen lobby for material and political public resources) predominate over the government's capacity to define and implement a change agenda for the nation.

Executive-legislative relations become much more volatile in the context of this type of representation. This is why attempts at building an "institutional" relationship between president and parties produce precarious results. For the same reason political negotiations, however legitimate, are seen by the public as



“horse trading” and “logrolling”: they are conducted almost individually or, in the case of “parliamentary fronts,” by caucuses comprising members of an array of different parties, ranging for example from the PT to the PP, who join forces to pursue a specific goal, such as farm debt relief, opposition to the easing of restrictions on abortion, or advocacy of parliamentarism.

Nevertheless, with all its delays, peculiarities, and convolutions, Congress represents the interests and visions existing in society. It is up to the government (and especially the president) to understand the rules of the democratic game. The president must be balanced enough to realize that the obstructions, amendments, and feints of the legislature often create the opportunity for understandings that produce better results. Not always, of course, and in such cases it is the president’s responsibility to put his foot down, in so far as the rules of the game allow. And if even so the results are not forthcoming, then he must go back to public opinion and persistently defend his views. This is why in a democracy the battles are incessant and the improvements incremental.

Tension is inevitable between the president’s roles as representative of the majority of the nation and organizer of a parliamentary majority. Without alliances the president cannot govern. But neither can he govern, in the sense of carrying out his agenda, if he “surrenders” to Congress.

Alliances to what end? Just to stay in power or to achieve broader goals? This question must be faced right at the start of his term, when the parties (the president’s, those of his allies or, when even so a majority cannot be assured, those of his ex-adversaries), sit down with a voracious appetite to discuss what shares they will each have in the spoils of power. This is the time to appoint a cabinet and leaders in Congress (to control and manage the lower and upper houses as well as lead the coalition caucus). The broader goals set limits to the concessions the president may make to allies and his own party. If he is not capable of identifying and safeguarding those parts of the executive that are essential to the accomplishment of his projects, he may end up appointing the wrong people to key positions. In our case the economic area, including ministries and federal financial institutions, and the most important portfolios in the social area, starting with health and education, were not included in any power-sharing deals. Privatization of many large state-owned enterprises (SOEs) took out of the equation dozens of top executive positions that had traditionally been part of these negotiations. The introduction of formal procedures to choose regional and middle managers in social security, land reform, and environmental protection, among others, had the same effect. Otherwise, even in positions open to nomination by allied parties it proved possible to match political criteria, technical competence, and alignment with the government’s goals.

Members of the opposition and other critics of the government accused us of subjecting Congress to a “steamroller,” lubricated by handouts of jobs and budget allocations. In actual fact the scope for political appointments was made narrower for the reasons given above, as was the scope for so-called “parochial

amendments” after the scandal involving members of the budget committee in 1993. If the clientelistic use of jobs and funds were the key to assuring a pro-government majority in Congress, it would be impossible to explain how we enjoyed broader support for a longer time to pass a much larger and more complex reform agenda and with far fewer resources with which to bargain than previous governments.

In our view the key to the majority was none of the above, but the project itself: the “mission” legitimated by the ballot box and public opinion, and in whose name the government made alliances and sought backing in Congress. Common sense suggests that the more the government asks of Congress in terms of lawmaking, the higher the price it must be prepared to pay in “retail” negotiations with the parliamentarians who support it. Our experience suggests the contrary: the consistency of the government’s legislative agenda, with its overarching commitment to “holding on tight to the real,” did not hinder but rather facilitated the task (in itself always arduous) of keeping the extent to which specific demands from parties and allies were met within reasonable limits.

Support from the street is no substitute for support from the parties. Without stable party alliances it would have been hard for the government to overcome the 1999 foreign-exchange crisis, when the commitment to saving the real seemed momentarily endangered and the president’s ratings took a plunge. A combination of tactical flexibility to negotiate and renegotiate a parliamentary majority, and strategic obstinacy to pursue the key points of the reform agenda, made it possible to traverse the inevitable ups and downs in presidential popularity while maintaining both the majority and the direction of the government.<sup>25</sup>

### **Turning the Page on National-Statism**

The “mission” that legitimates the president’s actions is almost always couched by the people in generic terms, although not necessarily vague ones: controlling inflation, eradicating poverty, creating more jobs, combating crime. The leader must translate these diffuse expectations into a *project*, a sequence of actions that consistently lead toward the desired common good. This depends on the scope of his *vision*—his understanding of the country’s past and outlook on its future—and his ability to assemble a team to formulate and implement concrete measures in accordance with this vision.

Our efforts to translate the mission of controlling inflation into a more ambitious reform project would have to surmount one major obstacle: the

---

<sup>25</sup> See Eduardo Graeff, “The Flight of the Beetle: Party Politics and the Decision-Making Process in the Cardoso Government.” Paper presented to the V Congress of the Brazilian Studies Association, Recife, Brazil, June 2000, translated by Ted Goertzel. Available at: <http://www.crab.rutgers.edu/~goertzel/flightofbeetle.htm>.

national-statist vision with which Brazilian culture and political institutions are imbued, and a constellation of interests linked to that vision.

We mentioned above the relative backwardness of this discussion among Brazilian politicians. They were not alone in this respect. In Brazil, as elsewhere, a significant number of intellectuals remained attached to a basically statist vision—self-labeled left-wing, socialist, nationalist, or progressive—even after the collapse of the Soviet Union and the acceleration of capitalist globalization had resoundingly discredited statism. Surprising alliances were seen between these fellow-travelers. In discussions on fiscal adjustment, the traditional budgetary populism of those who advocate “spending now and the money will turn up later” often resorted to the pseudo-Keynesian arguments of economists venerated by the left.

The influence sustained by national-statism in Brazil is proportional to the advances it claimed in the last century. Brazil’s economy grew more than any other between 1930 and 1980. Industrialization by import substitution bequeathed an industrial base unrivaled in Latin America, vast, diversified, and, as became clear after economic opening, reasonably competitive. Expansion of the protected domestic market sustained levels of employment at a time of explosive demographic and urban growth. The Vargas state extended to the masses who had only recently flooded into the towns a precarious web of social protection but one that was unprecedented and far better than the insecurity to which they were exposed in the countryside.

Economic decline in the 1980s sapped the strength of the military regime but confidence in the old form of the state and its economic model remained unscathed. Most delegates to the Constituent Assembly (1987–88) assumed that democracy would be enough to put the national locomotive back on the rails of development, merely adding safeguards for individual and social rights to the pillars of the autarkic statist economy. (The same credo, by the way, was expressed by Alfonsín in his vibrant inauguration address as president of Argentina in 1983: “*Con la democracia se come, se educa y se cura.*”)

Besides attachment to the past, alongside special interests best accommodated under the mantle of state protection, what fueled the resistance to change was a lack of clear alternatives—an ideological fog that now shrouded, now merged with the institutional obstacles to decision making. The alternatives were not self-evident in fact. Unlike Mexico, Brazil did not have the largest capitalist economy in the world on its doorstep offering purportedly unlimited possibilities for trade and industrial integration and an exit for surplus labor. Over 10 times the size of Chile, it could not afford to confine itself to modernizing and diversifying exports of primary goods to secure jobs and incomes for its population. Exports of manufactures, in which the military regime invested with some success, took time to be recognized not as a mutually exclusive alternative but as a complement to expansion of the domestic market.

In any event, a critique of the national-statist vision matured in the five years between promulgation of the Constitution and the Real Plan, driven by shock waves from the fall of the Berlin wall and the realization that advancing information technology and the formation of regional economic blocs had opened a new stage of global capitalism. Initially waged outside the political system, the debate among specialists (mainly economists) in a few universities, centers of excellence belonging to the federal administration, and research institutions linked to trade associations, gradually distilled a new vision of Brazil and its place in the world, alongside proposals for a development strategy to match the new reality. Collor embraced some of these proposals in the name of a vague “modernity.” His meteoric passage shook the political world and created more room for discussion of the reforms in the media. By taking presidential intervention in politics and the economy to the ultimate level, he may actually have helped to convince public opinion of the need for a leader who without retreating into a vision of the past would be capable of restoring confidence in a less traumatic reform agenda.

When the gathering inflation crisis after Collor’s impeachment crossed the threshold of society’s tolerance and lowered resistance to change in Congress, a sufficiently mature agenda was ready to be offered to the nation.

Our thoughts on this subject had advanced during the Constituent Assembly. The manifesto of the PSDB, founded in July 1988 by a group of dissidents who had split from the PMDB, incorporated many of the new ideas we would try to put into practice after the Real Plan was launched: less protectionism and more technological development; less corporatism and more permeability of the state to grassroots demands and participation. We criticized both the dyed-in-the-wool advocates of state monopoly and those who saw any state intervention as a threat to the market economy. Nationalization versus privatization, we warned, was a false problem when it was reduced to a matter of principle without taking into account the limits and possibilities of state and private action in each sector.

It was too late to try to dissuade the Constituent Assembly from bowing to the pressure of corporatist and national-statist opinions. Later, however, when the Real Plan opened a window of opportunity, the conversation with reformist sectors of society gave us both the intellectual critical mass and the support of public opinion to move forward.

The presence of a hybrid of intellectual and politician at the head of the Finance Ministry, and later as president, helped build and sustain a bridge between the government, the parties, and Congress, on one hand, and reformist groups in the universities, the technobureaucracy, and the business community, on the other.

Once an alternative direction had been defined and the ideological fog had been dispersed, resistance to change came to the fore, led by a battle-hardened minority parliamentary opposition with the PT at its core and an important

segment of the labor movement, whose main constituency was among public-sector workers in the state apparatus and SOEs.

The debate about the reforms never reached the point of causing a split in society. When it became apparent that this could happen, the government preferred to limit its goals rather than fueling polarizations that might undermine democracy itself. On several occasions, however, just before difficult votes in Congress the president appealed publicly to the sectors favorable to the government's proposals. Not in order to force Congress's hand but to counterbalance adverse pressures and legitimate the aye votes that the majority were disposed to cast—albeit without much enthusiasm, as in the case of pension reform.

The interplay of presidential leadership, Congress, and organized sectors of society would have left out the vast majority of the population and would therefore have produced limited results if it had not been for the intervention of another fundamental political instance in today's world: public opinion mediated and engendered by the mass media.

Brazil is a country with proportionally fewer readers than most but with vast numbers of people who watch television and listen to the radio—practically the entire population, in fact. The supply of information from both sources, radio and television, is reasonably pluralistic and independent. The political strength of the masses informed by the electronic media made itself felt for the first time in the 1984 campaign for direct presidential elections (*diretas-já*), which heralded the end of the military regime. All important political developments since then have evidenced the same phenomenon, from the indirect election of Tancredo Neves to the presidency, to the impeachment of Collor, from the Cruzado Plan to the Real Plan, and including all the elections in between.

The presence of this diffuse actor profoundly changes the ways in which power is democratically wielded. It is not enough to be voted into office, even with tens of millions of votes, or to be vested with legal authority. Legitimation of decisions requires an unremitting effort to explain the reasons for them and convince public opinion. We made intensive use of the media to explain every step of the Real Plan and the reforms, and to sustain the support of public opinion.

Objective missteps—the abrupt floating of the exchange rate in January 1999, above all, whose inflationary impact was absorbed but which impaired society's confidence in the government—and subjective difficulties to sustain our political agenda in the public debate cost us the loss of the 2002 presidential election. Alternation in power, not desired by the outgoing group, evidently, but planned and conducted with serenity by the incumbent and by the president-elect, proved an acid test not only for the consolidation of democracy but for the reform agenda itself.

Lula surprised foreign investors, the nation, and most of his own party by exchanging the rhetoric of radical opposition to the “neoliberal model” for an

explicit commitment, maintained until today, to the premises of stability and economic openness. He also maintained the fundamental premise of political stability by opting—also against the PT's hegemonistic impulses—for a broad coalition including parties in the center and on the right in order to assure a majority in Congress.

This is not the place to emphasize the differences that persist between the poles symbolized by the PT and PSDB. The fact is that the political process has somehow reduced the intensity of those differences. No longer does anyone advocate demolishing one form of state and laying the foundations of another. In practice this issue has been decided, although it still echoes in the public debate. The dispute between “monetarists” and “developmentalists,” which was a heated one inside our administration and has recently come to the fore, does not call into question concepts such as privatization, trade liberalization, or fiscal responsibility. The political cost of specific changes in these areas will tend to diminish from now on. And at least in theory this makes room on the agenda for other topics on which little progress has been made, such as the tax, judicial, and electoral reforms.

## Opportunity, Passion, and Perspective

In complex societies change sometimes comes about through a “short circuit.” A gesture, a strike, an emotional shock, or a galvanizing proposal can trigger a chain reaction that leads to far deeper transformations than imagined or desired at the outset. This also depends, of course, on the history of the demands, class conflicts, ideological strife and frustrations, and so forth that existed beforehand.

This is what happened with the Real Plan. Tired of inflation and its negative effects, Brazilian society saw the Real Plan as a solution and backed it against the opinions of many people and many vested interests; and at certain times, against a majority of *bien-pensants* and leaders who claimed to “own” the masses.

“Responsible pragmatism,” however, does not explain the change. Without leaders who can present a perspective accepted as valid by the majority, significant transformations do not happen in a democratic society. And that acceptance is not blindly given. There has to be a democratic pedagogy, persuasion, an effort to “win together”; otherwise the traditional order prevails over the forces of modernization and change.

The inflationary crisis opened the ears of society, including both influential organized sectors and the unorganized mass of voters, to proposals for change that in other circumstances would have been ignored or rejected. The fact that a leadership was there with the ability to take advantage of this window of opportunity was ultimately a fortunate accident. Pressing ahead with the changes required much obstinacy and some art.



Implementing policy is a collective process. We insist on the word *process*. The press, public opinion, Congress, and members of the government itself often expect and even beg for an act, for a heroic gesture, that can rapidly resolve the problems faced by the citizenry or cater to the interests of a group. The latter may perhaps be catered for by a heroic gesture, but not the interests of an entire nation. That depends on continuous action to change practices, mindsets, and structures.

It is no accident that reform is so difficult or that anyone who genuinely desires change sometimes feels lonely. Structures resist change. Vested interests oppose them. Having a dream is part and parcel of the art of politics, in the ancient form of crystallized ideology or, in modern times, inspired to a greater extent by visions than by certainties. In any event, it is always necessary to have goals and to strive to achieve them, even if they are limited to holding on to power for its own sake. And there is a permanent interplay between national and international structures (parties, churches, labor unions, companies, multilateral organizations, civil and military bureaucracies, the media), on one hand, and movements, proposals, and leaders on the other, alongside a continuous search for ways of persuading more people and building up more strength to achieve one's goals.

If you overlook one side, whether it be the established order, albeit antiquated or apparently fragile, or the forces that can lead to change, with their proposals and working toward the new, albeit based on the old, you make no progress. How many times in our eagerness to pursue change are we obliged to make concessions to the other side? When the journey begins there are no certainties about who will win the wager. Political will and firmness in pursuing the goal do not assure victory. The outcome will always depend on the actions of many and the repercussions of the actions and desires of those in command.

How can a head of government, for example, promise to create this or that number of jobs if neither he nor his government controls the variables of economic life? Changes in technology, capital flows, corporate strategies, and a huge number of factors directly influence the level of employment, often dramatically reducing the number of jobs in this or that sector. The leader can, and evidently should, be committed to implementing ideas, adopting programs, and taking measures designed to improve the economic situation and increase employment, but he will be wrong to promise hard numbers.

Pragmatism with clearly defined goals involves a calculation and a wager. The calculation relates to the support required to implement the government's overall policy, even when it is detrimental to specific targets. The wager has to do with the leader's belief that he is capable of inducing (or, if necessary, forcing) his allies, including the last-minute ones, to accept the goals he has set.

The risk of losing control of the process or of the government betraying its commitments is permanent. It is a dangerous adventure, because even with the best of intentions a mistaken wager can be made. Success depends on objective

conditions as well as dispositions that are neither defined nor limited by the broader circle of power alone. People will be indifferent to the will and motivation of the principals, and in certain circumstances even to their successes, if the latter are not sufficiently broad and consistent to convince the majority.

In any event, politics is not just a continuation of war by other means, nor is it the substitution of force by submission. It is not a method for counting and separating the good from the bad. It is the art of persuading the “bad” to become “good,” or at least to act as if they were, even if they do so for fear of the consequences. It is the art of transforming enemies into adversaries, adversaries possibly into allies. When cooptation occurs instead of persuasion (by different means), politics is replaced by bartering between petty interests. The drama is that the borderline between greatness and perdition is very thin indeed.

To practice this difficult art it is not indispensable to have an academic background or even to spend many hours reading. Several noteworthy leaders have had neither. But a certain comprehension of history is a great help. At a time when everything is “of the world,” everything is global, it is necessary to have a reasonable vision of the totality and to be capable of understanding the social conditions of one’s day and age, in order to be able to exercise effective leadership, not to make *tabula rasa* of what others have done but to give a better direction to what has come from the past and lay the foundations for what one wants for the future.

It also helps to have a “persuadable” temperament, to borrow a term from Jane Austen. Democracy today is a process in which the citizenry want to participate not just by voting or even approving (in a referendum, for example), but also by deliberating. Albert Hirschman, contradicting the tradition that values vigorous and rigid political opinions, has stressed the importance of opinions being formed not before but during the process of discussion and deliberation. Open minds, spirits psychologically more inclined to convergence and compromise, who favor dialogue, among both leaders and led, would therefore be better suited to playing the democratic game on a long-term basis.<sup>26</sup>

This shake-up in today’s world has made Cicero highly relevant again, in his praise of rhetoric as a foundation for the education of the Prince. For him the noblest way of life is devotion to virtuous public service. Friendship among men, good will, enables good government to be grounded in the free cooperation of citizens. For these values to sustain the republic, there must be laws and people must be persuaded of their validity, which in turn requires that the statesman be capable of using reason and emotion. The interplay of these two qualities develops through what was called “rhetoric,” the basis for persuasion. Obedience is obtained not through fear and coercion, but through reason and

---

<sup>26</sup> Albert Hirschman, “Opinionated Opinions and Democracy,” in *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge & London, Harvard University Press, 1995, pp. 77–84.



love built upon a kind of Socratic dialogue and embodying the apex of leadership.<sup>27</sup>

The word is the “message” in our time, and the means for its diffusion is no longer the pulpit or tribune but the electronic media. The impact of radio, and later television, could already be seen in the “mass politics” that characterized Fascist and authoritarian mobilizations in general, and that served as cement for Third World populism. Now it is democratic politics itself that appeals to these media and the Internet. Everything happens in real time regardless of physical distance, but with a difference: the Internet is essentially interactive, and little by little radio, TV, and even newspapers and magazines are creating democratic spaces for “the other side,” for people’s reactions.

Everything is made easier when there are symbols that help people visualize change. Politics deals with symbolic content, and leaders seek to exercise the modern form of what Gramsci called cultural hegemony, albeit with a different connotation. This requires an “actor’s” qualities, although these cannot be dissociated from the individual’s prior experience.

In the interplay between symbolism and practical achievements, leaders must be capable, through intuition or knowledge, of elaborating and transmitting a “vision” of the problems they face, a vision of society and the nation. In the case of politicians with a national following, given the framework of globalization, they must have some feeling of world affairs. Statesmanship is projecting the nation’s future, seeing it in the world context, and being capable of leading it in that direction.

In a world of intercommunicating messages and increasing participation, democratic leaders, albeit conscious of class conflicts and differences, must propose values that can be shared by a majority of society. Otherwise they lose strength. Because their relationship with those they lead is not static, leaders will attempt to persuade them all the time, running the risk of losing some of the time but winning at other times. On those occasions when they win, they must strive to attract more and more people, groups, movements, and institutions to their side. When they lose, they must try to find out why, to identify the mistakes they made, and based on their convictions humbly to rebuild the widening circle of persuasion that can lead to victory.

At bottom, the capacity to symbolize and transmit messages is identical to the virtue of discerning and proposing to society a way forward that is acceptable to the led, albeit temporarily. In an interactive society this “project” cannot be conceived as an act of reason or will, but as a collective construction in which certain people—the leaders—express more completely and symbolize for a specific moment the movement of society, which is necessarily conditioned by values, by cultural models, with which and upon which they act. Leaders either point the way and blaze a trail or lose power.

---

<sup>27</sup> To understand the topicality of Cicero, see Chapter 6 of the excellent book by Gerard B. Wegemer, *Thomas More on Statesmanship*, Washington, Catholic University of America Press, 1996.

But the personal attribute that is critical to the exercise of leadership, in the new politics as in the old, is still courage. Because there comes a time when it is indispensable to make decisions that upset a lot of people. It will even be necessary to make decisions almost alone, however “persuadable” one may be. A leader is someone who, once persuaded that an important decision is the right one to make, accepts only one attitude of himself: making the decision. However hard it may be, he takes a road and resolves to move forward on it, even if it means being against everyone else, and persists until he wins, because what he can see farther ahead shows him that this and not something else is what needs to be done.

Max Weber despised politicians who shrug off the consequences of their actions, blaming the pettiness of others or the world, cozily reliant on their own clear conscience and clean hands. Weber reserved his respect for the mature person (young or old) who in particular circumstances decides, “I must do this and nothing else,” and takes responsibility for doing so. “That is something genuinely human and moving,” he says. “In so far as this is true, an ethic of ultimate ends and an ethic of responsibility are not absolute contrasts but rather supplements, which only in unison constitute a genuine man—a man who can have the ‘calling for politics’.”<sup>28</sup>

The possibility proposed by Weber of reconciling pragmatism with ethical values and limits that transcend immediate circumstances is encouraging for a political leader in government who wonders, as we so often wondered, whether he will be capable of implementing the necessary changes with the necessary speed by the meandering highways and byways of democracy.

Let us stay with Weber for our conclusion: “Politics is a strong and slow boring of hard boards. It takes both passion and perspective. Certainly all historical experience confirms the truth—that man would not have attained the possible unless time and again he had reached out for the impossible. But to do that a man must be a leader, and not only a leader but a hero as well, in a very sober sense of the word. And even those who are neither leaders nor heroes must arm themselves with that steadfastness of heart which can brave even the crumbling of all hopes.”

The experience of Brazil, like that of other important countries in Latin America, gives us reasons to keep alive our hopes of democratic reformism and renewing its political agenda.

---

<sup>28</sup> Max Weber, “Politics as a Vocation”, in H. Gerth and C. Wright Mills (tr. and eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, USA, 1958, Chap. 4, p. 127. [Ensaio de Sociologia, Rio de Janeiro, Zahar, 1963, cap. 4, p. 151, tradução de Waltensir Dutra]

# Liderança política e reformas econômicas; a experiência brasileira no contexto da América Latina

*Fernando Henrique Cardoso*

*Eduardo Graeff*

## Resumo

Este *paper* relata os progressos recentes feitos pelo Brasil no sentido de consolidar a democracia, controlar a inflação e retomar o crescimento econômico. Com a objetividade possível, levando em conta a participação dos autores nos acontecimentos, o relato busca reconhecer a importância e os limites da liderança política do país nesse processo, destacando os papéis do presidente da República, dos partidos políticos, do Congresso e dos meios de comunicação. Referências ocasionais à experiência dos vizinhos Argentina, Chile e México servem para realçar as peculiaridades do Brasil no contexto da América Latina.



## Sumário

Resumo .....	33
Introdução .....	37
Da crise inflacionária à consolidação da estabilidade.....	39
Os percalços e a força do reformismo democrático .....	48
Oportunidade, paixão e perspectiva .....	64



# Liderança política e reformas econômicas; a experiência brasileira no contexto da América Latina

*Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Graeff*<sup>29</sup>

## Introdução

O Brasil cresceu em média 2,4% ao ano nos últimos 25 anos — um pouco menos que a América Latina, bem menos que o mundo, muito menos que os países emergentes da Ásia no mesmo período e que o próprio Brasil em décadas anteriores. Se algo se destaca favoravelmente na experiência brasileira recente, não é o crescimento, mas antes a estabilização e a abertura bem sucedida da economia. A isso devemos acrescentar uma conquista política: a democracia. Esta foi, na verdade, a grande causa das pessoas e grupos que se sucederam no governo do país desde a saída dos militares em 1985. Democracia, mais que estabilidade econômica e até desenvolvimento — supondo que uma coisa pudesse ser trocada pela outra. Não se trata de objetivos excludentes, embora regimes autoritários possam às vezes ostentar maiores taxas de expansão do PIB. Para o Brasil, como para outros países latino-americanos, *os três se apresentavam como desafios indissociáveis* no começo da década de 1990.

Supor que um governante contemporâneo pode determinar de acordo com sua vontade o ritmo e o rumo da economia nacional é tão questionável quanto acreditar que um comandante inspirado seja por si só capaz de conduzir suas tropas à vitória no campo de batalha. Tolstói, em *Guerra e Paz*, zomba dos príncipes e generais que agiam como se suas atitudes, palavras e resoluções ditassem os rumos da história. Sua ironia mais ácida vai para os teóricos militares que pretendem extrair leis científicas da infinita multiplicidade dos acontecimentos. Eis o paradoxo, segundo ele: “quanto mais alto os soldados e estadistas se encontram na pirâmide da autoridade, mais distantes estão de sua

---

<sup>29</sup> Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil (1995-2002), é atualmente presidente do Instituto Fernando Henrique Cardoso (São Paulo, Brasil) e presidente honorário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). É membro do Conselho Diretor do Clube de Madri (Madri) e, nos Estados Unidos, da Clinton Global Initiative (Nova York, NY), do Conselho Diretor do Inter-American Dialogue, do World Resources Institute e do Instituto Thomas J. Watson Jr. Para Estudos Internacionais da Brow University (Providence, RI). É autor de *The Accidental President of Brazil — A Memoir* publicado (em inglês nos Estados Unidos) por Public Affairs Books (2006). Eduardo Graeff é diretor do escritório de ligação de São Paulo em Brasília. Foi oficial de ligação congressional chefe e Secretário Geral do Presidente do Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002).



base, formada por aqueles homens e mulheres comuns cujas vidas constituem a verdadeira matéria da história”.<sup>30</sup> Satélites espões, mísseis inteligentes e outros prodígios tecnológicos podem ter dissipado (mas só até certo ponto) a “névoa da guerra”. Os avanços da tecnologia da informação e da engenharia financeira têm mostrado, ao contrário, sua imensa capacidade de potencializar a imprevisibilidade dos mercados em dados momentos. Quem teve sob sua responsabilidade a mesa de câmbio do banco central de um país periférico numa crise mundial sabe como pode ser extenuante o esforço de manter a calma e o rumo nessa espécie de névoa num oceano revolto.

Sem mergulhar na discussão filosófica dos limites do livre arbítrio frente ao curso da natureza e da história, reconheçamos que é quase impossível separar o que decorreu de iniciativas dos governos locais daquilo que se impôs de fora nas mudanças econômicas experimentadas pelo Brasil e países vizinhos. O segundo choque do petróleo (1979) e o choque dos juros norte-americanos (1982) lançaram quase toda a América Latina numa década de estagnação e inflação, enquanto o mundo industrializado reciclava sua economia. A busca de saídas da crise respondeu, como não poderia deixar de ser, às novas formas de atuação dos investidores, das empresas multinacionais, dos governos dos países centrais, das agências econômicas multilaterais.

Isso não significa, como pareciam supor alguns teóricos da economia de mercado, que existam receitas acabadas de desenvolvimento para abrir as portas da globalização a todos os países que se disponham a “fazer a lição de casa”. Nem que nós, latino-americanos, estejamos condenados para sempre ao subdesenvolvimento ou a um desenvolvimento meramente reflexo, como supunham os teóricos vulgares da dependência e ainda há quem acredite. O que existe são percursos históricos específicos, que não se limitam a reproduzir mecanicamente o “modelo” estrutural global.

Uma análise histórico-estrutural dessa realidade complexa partiria das regras de funcionamento da economia globalizada — das determinações gerais, abstratas, no linguajar marxista — para reconstituir como elas foram experimentadas, adaptadas ou transformadas em cada grupo relativamente homogêneo de países periféricos. Assim se exporiam as relações dinâmicas entre as forças sociais locais e as internacionais e veríamos como as adaptações e inovações na forma de vinculação de cada país ou grupo de países à economia global deram resultados diferentes, embora sujeitos aos condicionantes gerais. A moldura das transformações é dada pela globalização e pela economia da informação. Entretanto, há várias maneiras para cada país se inserir nela ou dela se defender. As respostas podem ser criativas, umas mais vantajosas do que outras. E cada uma depende tanto de circunstâncias dadas, como a localização do país, sua população e dotação de recursos naturais, quanto de decisões políticas. As sociedades nacionais possuem graus diversos de desenvolvimento econômico

---

<sup>30</sup> O trecho entre aspas e o sentido das referências a Tolstói são de Isahia Berlin, “The Hedgehog and the Fox”, in *Russian Thinkers*, Londres, Penguin Books, 1979, pp. 22–80.

e cultural, que propiciam melhores ou piores alternativas de adaptação às novas circunstâncias.<sup>31</sup>

Nosso objetivo neste *paper* é mais modesto. Limitamo-nos a expor nossa visão particular dos esforços para consolidar a democracia, controlar a inflação e retomar o crescimento econômico do Brasil no passado recente. E buscamos refletir, com a objetividade possível, sobre os limites mas também sobre a relevância da ação da liderança política para definir rumos e contornar obstáculos nesse processo. Aqui e ali, ao longo do texto, reportamo-nos à experiência de outros países latino-americanos, notadamente a Argentina, Chile e México, não com pretensões de análise comparada, mas para apontar contrastes e semelhanças que podem iluminar as peculiaridades do caso brasileiro e sugerir temas para uma troca mais ampla de experiências.<sup>32</sup>

## Da crise inflacionária à consolidação da estabilidade

### A democracia na corrida de expectativas

Em outubro de 2006, Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito Presidente do Brasil em segundo turno por 60% dos votos válidos, depois de liderar o primeiro turno com 49%, dez pontos à frente do segundo colocado. A reeleição foi a consagração de um talento extraordinário de comunicador de massa a serviço de um símbolo democrático — o migrante nordestino que se fez líder operário, fundador de um partido e Presidente da República. Para o eleitor das regiões menos desenvolvidas, que lhe garantiu a vitória, ela foi também um sinal de reconhecimento às políticas de alívio da pobreza introduzidas pelo governo anterior, que Lula ampliou e converteu em lastro material de sua ligação simbólica com os pobres. Ao mesmo tempo, significou uma renovação do apoio algo reticente à política econômica de seu primeiro mandato, que frustrou expectativas de aceleração do crescimento mas manteve a inflação baixa e aprofundou a integração do Brasil aos fluxos globais de finanças e comércio. O desafio de Lula no segundo mandato é converter as mensagens contraditórias das urnas em ações de governo que reafirmem a crença, não no símbolo apenas, mas nas instituições democráticas e em sua capacidade de propiciar ao país novos avanços sociais e econômicos sem abrir mão da estabilidade.

Há incertezas no horizonte, como sempre. Dúvidas sobre a sustentabilidade a longo prazo da atual política de juros e impostos altos e câmbio apreciado, sobretudo na eventualidade de esgotamento do longo ciclo de expansão da

---

<sup>31</sup> Este foi o estilo da análise das “situações de dependência” na América Latina empreendida por Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso na década de 1960. Ver *Dependency and development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979, traduzido por Marjory Mattingly Urquidí.

<sup>32</sup> Nosso relato da experiência brasileira de estabilização e reformas da economia baseia-se extensivamente em Fernando Henrique Cardoso, *A Arte da Política; a história que vivi*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

economia global. Dificuldade de continuar financiando o aumento dos gastos sociais e de custeio da máquina do governo mediante elevação da carga tributária, corte de investimentos e expansão da dívida interna. Dissonância entre os apelos do Presidente aos investidores privados e as tendências estatistas de boa parte de sua base política. Preocupação com o desprestígio geral dos políticos depois de uma série de escândalos de corrupção envolvendo altos dirigentes do governo, seu partido e aliados no Congresso.

Nada disso parece perturbar a percepção da maioria dos brasileiros que “o país está andando direitinho” [*the country is doing all right*], nas palavras de um jingle da campanha de Lula. Longe de brilhantemente, não tão bem quanto os outros países em desenvolvimento, mas “direitinho”. Entenda-se: com estabilidade política e econômica e alguma distribuição de renda para os mais pobres, embora com perdas da classe média. A avaliação de analistas e investidores locais e estrangeiros em geral também é positiva. Bancos e grandes empresas fecharam 2006 com investimentos modestos mas lucros elevados. No começo de 2007 a inflação projetada era em torno de 4% ao ano; as reservas cambiais aproximavam-se de US\$ 100 bilhões, para importações de US\$ 91 milhões e uma dívida externa de US\$ 192 bilhões; e o risco-país ficava abaixo de 200 pontos, o menor desde que começou a ser calculado.

A situação do país nem de longe era tão favorável no começo da década de 1990. Com a economia estagnada, a dívida externa em moratória e a hiperinflação batendo à porta, as esperanças despertadas pela democratização davam lugar à inquietação generalizada. Entre cientistas políticos, economistas e outros observadores, o diagnóstico corrente era que uma combinação de idéias anacrônicas, instituições defeituosas e falta de liderança barrava o caminho das mudanças necessárias para o Brasil controlar a inflação e reencontrar o caminho do crescimento. Enquanto setores da universidade, da tecnoburocracia estatal, do empresariado e dos meios de comunicação discutiam reformas, o nacional-estatismo que inspirara várias disposições de ordem econômica da Constituição de 1988 continuava pautando as opiniões da média dos políticos. No varejo da política, velhas práticas clientelistas e populistas rebrotavam como erva daninha à sombra da democracia. Nas grandes decisões, o desenho das instituições enfraquecia os partidos e minava o apoio às iniciativas do Presidente no Congresso, ameaçando reproduzir o padrão de conflito Executivo-Legislativo que levava ao golpe de estado de 1964. O cenário que se desenhava era, se não de ruptura abrupta, de deterioração lenta da democracia por falta de governabilidade.<sup>33</sup>

A literatura política chama “*doble minoria*” a situação, recorrente na América Latina, de presidentes em dificuldade para governar sem respaldo da maioria

---

<sup>33</sup> São representativas dessa visão as opiniões de especialistas brasileiros e americanos reunidos pela Universidade de Miami e pela Fundação Getúlio Vargas no fim de 1991. Ver Siegfried Marks (org.), *Political constraints on Brazil's economic development; Rio de Janeiro Conference edited proceedings and papers*, Miami, North-South Center Press, 1993.

absoluta do eleitorado nem da maioria do Legislativo.<sup>34</sup> A eleição em dois turnos introduzida pela Constituição de 1988 livrou os presidentes brasileiros do primeiro problema. A fragmentação do sistema partidário os expôs intensamente ao segundo. O PMDB, que aglutinara a oposição ao regime autoritário e elegera uma ampla maioria do Congresso Constituinte em 1986, dividiu-se sobre pontos essenciais do debate constitucional e sobre o apoio ou oposição ao presidente José Sarney. A vitória de Collor de Mello na eleição presidencial de 1989, concorrendo por um partido praticamente inexistente, mostrou o desgaste precoce dos partidos que haviam conduzido a transição para a democracia. Na eleição parlamentar de 1990, a representação do PMDB caiu para um quinto dos deputados, uma tênue maioria relativa entre dezenove partidos que ganharam assento na Câmara.

A condição de Presidente em minoria no Congresso não foi problema no primeiro ano de mandato de Collor, no auge da popularidade diante de uma legislatura perto do fim. No segundo ano, quando ele acordou para a necessidade de se compor com os partidos numa legislatura recém-eleita, era tarde. Com a popularidade consumida pelo fracasso de sua política antiinflacionária e por graves denúncias de corrupção, a falta de uma base parlamentar consistente custou-lhe as condições de levar adiante suas propostas de reforma e por fim, em dezembro de 1992, o próprio mandato.

Inflação em alta e governabilidade em baixa pareciam aprisionar o Brasil numa armadilha que esgotava suas energias e inspirava prognósticos pessimistas sobre a capacidade da democracia de ganhar ou pelo menos empatar a corrida com as expectativas de progresso social e econômico que ela mesma suscitara.

## **O Plano Real**

O caráter maciço mas pacífico das manifestações populares contra Collor e a obediência ao devido processo legal em seu *impeachment* revigoraram a confiança na democracia. O vice-presidente Itamar Franco, um político experiente, assumiu a Presidência e formou seu gabinete com base numa coalizão partidária ampla, que lhe garantiu apoio estável no Congresso.

O ambiente econômico continuava se deteriorando, no entanto. A corrida de preços e salários acelerava, realimentada pela indexação, privando as empresas e o governo de qualquer referência estável de valor sobre a qual basear suas decisões de médio e longo prazo. Os investidores mantinham-se retraídos, embora os índices de rentabilidade e liquidez das empresas privadas fossem em geral positivos. A inflação chegava aos 30% ao mês quando o presidente Itamar nomeou seu quarto ministro da Fazenda, em maio de 1993.

Como se isso não bastasse, a turbulência política estava de volta, com o Congresso mergulhado num escândalo de corrupção na distribuição de recursos

---

<sup>34</sup> Ver Juan Lins e Arturo Valenzuela (orgs.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

orçamentários que levaria à cassação de vários deputados, incluindo o líder da maioria.

É compreensível, nessas condições, que nossa promessa de atacar de frente o flagelo da inflação tenha sido recebida com ceticismo, embora com boa vontade, pela mídia, os empresários, a maioria do Congresso e o público em geral. Com um Presidente sem respaldo direto das urnas (no Brasil, como nos Estados Unidos, o candidato a vice-presidente não é votado) e o Congresso semiparalisado, não se acreditava que houvesse condições políticas para travar essa batalha. Nem tempo para vencê-la, já que haveria eleições gerais em outubro de 1994 e a eleição presidencial seria antecipada para a mesma data por uma emenda constitucional. Em pouco mais de um ano, a campanha eleitoral reteria os congressistas em suas bases, impossibilitando a aprovação de qualquer medida legislativa complexa, que exigisse a presença da maioria em plenário.

O que o Congresso, o Presidente e o povo prefeririam, na verdade, era congelamento de preços ao estilo do Plano Cruzado, que em 1986 criara uma euforia de curta duração mas de grata lembrança. Analistas acostumados a projetar o futuro como repetição do passado previam que as medidas de austeridade fiscal embutidas no Plano FHC, como foi chamado inicialmente, teriam o mesmo fim de propostas semelhantes nos governos Sarney e Collor: as gavetas do Congresso ou da própria Presidência da República.

O êxito do Plano Real, como ficou conhecido mais tarde, e o ciclo de mudanças por ele inaugurado desmentiram ou pelo menos relativizaram os diagnósticos que enfatizavam obstáculos políticos para a estabilização da economia e a realização de reformas no Brasil.

Mesmo no prazo apertado do calendário eleitoral, foi possível reunir no Ministério da Fazenda uma equipe técnica experimentada e criativa — apoio indispensável para um ministro que não era economista —, formular uma estratégia inovadora de estabilização, combinando medidas ortodoxas e heterodoxas, e conseguir apoio político para implementá-la —, no que a experiência anterior do ministro como congressista mostrou-se valiosa.

A política fiscal frouxa minara a credibilidade das tentativas anteriores de estabilização nos governos Sarney e Collor de Mello. A primeira etapa do Plano Real foi um conjunto de medidas destinadas a cobrir esse flanco: cortes de gastos no orçamento federal; liberação parcial de receitas que a Constituição vinculava automaticamente a determinadas despesas; um novo imposto a ser arrecadado pelos bancos sobre qualquer movimentação financeira, incluindo o desconto de cheques; renegociação das dívidas dos estados, vários deles havia anos em situação de inadimplência ou perto disso. Embora insuficientes para assegurar equilíbrio fiscal a longo prazo, essas medidas foram apresentadas ao Presidente, ao Congresso e ao país como um primeiro passo para atacar as causas estruturais da inflação. O governo, ao propô-las, deixava claro que não repetiria a desacreditada terapia dos “choques” antiinflacionários heterodoxos e mostrava determinação de dissolver o casamento entre inflação e fazenda pública, que se

tornara a marca registrada do regime fiscal brasileiro.<sup>35</sup> O Congresso, ao aprová-las, indicou que seria possível construir consenso em torno de reformas mais amplas, dando aos agentes econômicos um sinal positivo sobre as chances de êxito da política de estabilização. Esse lastro de confiança foi reforçado em outubro de 1993, quando o Brasil, em negociação direta com os bancos credores e apoio apenas informal do FMI, pôs fim à moratória da dívida externa.

Acreditávamos que medidas fiscais ortodoxas eram uma condição necessária mas não suficiente para atacar a inflação nas alturas a que chegara. Num dado momento, seria preciso desmontar os mecanismos de indexação de preços e salários que se haviam generalizado na década de 1980 e realimentavam por inércia o processo inflacionário, fazendo das taxas da inflação passada o piso da inflação futura. O aspecto inovador e até certo ponto ousado dessa operação foi radicalizar o uso da própria indexação como antídoto da indexação, lembrando o *“similia similibus curantur”* da homeopatia. Um indexador diário que introduzimos em fevereiro de 1994, a Unidade Real de Valor — URV, funcionou como referência para ajustes espontâneos de contratos e preços antes da entrada em circulação da nova moeda, dia 1º de julho. Isso evitou demandas judiciais de agentes privados entre si e com o estado sobre o “descasamento” de direitos e obrigações contratuais antes e após o plano de estabilização. Os contenciosos originados em planos anteriores resultaram numa longa fila de passivos para o Tesouro Nacional. No caso do Plano Real, um único dispositivo foi invalidado pela justiça, com conseqüências comparativamente pequenas. A blindagem jurídica foi um elemento chave para a confiança no plano.

De 47% ao mês na véspera da troca de moeda, a inflação caiu para menos de 3% ao mês depois de trinta dias e tem se mantido na casa de um dígito ao ano.

As primeiras pesquisas sobre a eleição presidencial, em maio de 1994, apontavam Lula como franco favorito, com 40% das intenções de voto. Em outubro, ganhamos a eleição no primeiro turno com mais da metade dos votos válidos. A esperança despertada pelo Plano Real foi a grande responsável por esse resultado. Foi também o cimento da coalizão partidária pela qual concorreremos, somando nosso PSDB a dois partidos de centro-direita, PFL e PTB, e que tratamos de ampliar pelo centro depois da eleição com a inclusão do PMDB. Embora nosso programa não se limitasse a esse ponto, consolidar a estabilização — ou “segurar o real”, como o povo traduziria — tornou-se o compromisso básico em função do qual nosso governo buscava apoio no Congresso e na sociedade e seria avaliado em última análise.

---

<sup>35</sup> A regra implícita desse casamento era que a expansão nominal das receitas e corrosão do valor real das despesas previstas garantia *a posteriori* o equilíbrio orçamentário, ou algo parecido com isso, dispensando o governo e o Congresso do incômodo de negociar *a priori* prioridades e cortes de despesa.



## **Estabilização e reformas estruturais**

O controle da inflação não seria o fim mas o começo de uma agenda ambiciosa de mudanças, como alertamos desde o início o país. Tínhamos noção clara do rumo. A visão geral e várias medidas específicas dessa agenda estavam esboçadas já nos documentos de elaboração do Plano Real.<sup>36</sup> O caminho, porém, se fez ao caminhar, com muitas pedras e curvas imprevistas.

O impacto inicial da estabilização dos preços sobre a renda dos assalariados e da base da sociedade em geral antecipou o bônus e adiou o ônus das reformas necessárias para consolidar a estabilidade. Um economista neoclássico nos recomendaria o contrário: antecipar o ônus mantendo a expectativa do bônus. Lembrando a lição de Maquiavel sobre o risco que espreita o governante reformista, vislumbrávamos nessa inversão da lógica econômica convencional a oportunidade política de manter o apoio da maioria desorganizada que em última análise ganharia com as reformas e neutralizar a resistência das minorias bem organizadas e influentes. Não ignorávamos o risco do “cansaço das reformas”. Apostávamos, porém, que o alívio com a queda da inflação aguçaria na sociedade brasileira a percepção de suas mazelas seculares e as demandas por mais avanços. Andaríamos no fio da navalha entre esses dois sentimentos coletivos: o desatar das aspirações em função das mudanças que iniciávamos e a frustração com o prazo e o custo para completar as mudanças.

Nosso ponto de partida era a convicção de que o quadro de superinflação, desequilíbrio fiscal, endividamento externo e estagnação econômica que se arrastava desde a década de 1980 sinalizava o fim de um ciclo de desenvolvimento do Brasil, sem que as bases de outro ciclo estivessem assentadas. A crise tinha causas conjunturais conhecidas, partindo dos choques externos do petróleo e dos juros e passando pelos erros e omissões de sucessivos governos. Mas sua causa profunda era a falência do estado centralista intervencionista fundado pela ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945) e reforçado pelos governos militares (1964-1985). Depois de proporcionar ao país cinquenta anos de forte crescimento — mas também de concentração de renda e marginalização social —, esse modelo de estado esgotara sua capacidade de impulsionar a industrialização via empresas estatais, barreiras protecionistas e subsídios ao setor privado.

Não haveria estabilidade econômica duradoura nem muito menos retomada sustentada do crescimento, pensávamos, se o Brasil se mantivesse à margem dos fluxos internacionais em expansão de comércio, investimento e tecnologia. Apesar da crise, muitas empresas brasileiras haviam conseguido modernizar seus métodos de gestão e produção, embora nem tanto os equipamentos. Ao contrário do setor público, as empresas privadas não estavam excessivamente endividadas. Mesmo surpreendidas pela abertura comercial abrupta promovida

---

<sup>36</sup> Ver as exposições de motivos do Plano de Ação Imediata, de julho de 1993, e da medida que introduziu o real, de julho de 1994. Ambas podem ser consultadas nesta página do site do Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realhist.asp>.



pelo governo Collor, mostravam-se em geral capazes de enfrentar uma maior exposição à competição internacional.

Para tornar sua economia como um todo mais competitiva, no entanto, o país precisava de outro modelo de estado. Nem o grande protagonista do desenvolvimento, como no passado, nem o estado mínimo neoliberal, mas o “estado necessário”, como preferimos chamá-lo: com mais cérebro e nervos do que massa burocrática para responder a tempo às oportunidades e turbulências do capitalismo globalizado. Mais voltado para a coordenação e regulação da iniciativa privada do que para a intervenção direta na economia. E, não menos importante, capaz de cumprir as promessas da democracia na área social, sem jogar sobre os ombros dos próprios destinatários dessas promessas — trabalhadores, aposentados, os mais pobres em geral — o peso do “imposto” inflacionário.

Extensa e detalhista ao extremo, a Constituição de 1988 era — em larga medida ainda é — uma carta contraditória. Avançada no reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, generosa na previsão dos direitos sociais, nela também se entrincheiraram interesses especiais ligados às estruturas do estado varguista, além de privilégios típicos do patrimonialismo arraigado na cultura e nas instituições políticas brasileiras.

As empresas estatais foram contempladas com a inclusão no texto constitucional do monopólio que já detinham nos setores de petróleo e telecomunicações. Em mineração e navegação não havia monopólio estatal mas foi estabelecida a exclusividade da exploração por empresas de capital nacional. Conseqüência em ambos os casos: paralisação ou insuficiência dos investimentos. Atraso dos investimentos também das empresas estatais de energia elétrica. Com o estado em plena crise fiscal, seria preciso eliminar ou flexibilizar as vedações constitucionais e definir regras para dividir com a iniciativa privada, incluindo o capital estrangeiro, o esforço de expansão desses setores, sob pena de ver a retomada do crescimento abortada por gargalos de infra-estrutura.

Aos funcionários públicos a Constituição garantiu um regime previdenciário altamente favorecido, tanto em termos dos requisitos de idade, tempo de serviço e contribuição como do valor das aposentadorias. Os empregados do setor privado filiados à previdência oficial, embora com muito menos vantagens, também tiveram benefícios garantidos ou/e ampliados. Com o aumento das despesas correndo acima da capacidade de geração de receitas, os dois regimes passaram a apresentar déficits crescentes que onerariam o conjunto da sociedade, quer pelo aumento da carga tributária, quer pela inflação, quer pela pressão sobre a taxa de juros. Aumentos dos encargos sobre a folha de salários do setor privado, medida paliativa para conter a expansão do déficit, levariam, por outro lado, ao aumento da informalidade, deixando grande parte dos trabalhadores desprovida de proteção previdenciária. Cristalizou-se assim, na contramão das promessas de universalização de direitos, um sistema previdenciário altamente estratificado, iníquo, além de insustentável a longo prazo.

Os funcionários públicos ainda foram beneficiados pela extensão a todos, inclusive ao grande número de contratados sem concurso, de garantias de emprego vitalício e irredutibilidade de vencimentos que outros países normalmente reservam à magistratura. Isso dificultava qualquer esforço mais ambicioso de modernização da administração, além de tornar praticamente incontrolável a expansão dos gastos com pessoal nos três níveis de governo — federal, estadual e municipal.

Corrigir essas distorções se impunha tanto por motivos de eficiência como de equidade. Foi o que propusemos por meio de um conjunto de emendas aos dispositivos da Constituição sobre monopólios estatais, definição de empresa nacional, previdência social e serviço público. Submetidas ao Congresso pouco depois de inaugurado o governo em janeiro de 1995, a discussão e votação dessas propostas de emenda constitucional ocuparam todo o mandato presidencial de 1995 a 1998. Sua regulamentação demorou mais, estendendo-se até o fim do nosso segundo período de governo, em 2002, no caso da reforma da previdência.

### **Batalha em várias frentes**

Para o público em geral, a discussão sobre reformas se confundiu em larga medida com as marchas e contramarchas em torno das emendas constitucionais. Na verdade elas foram uma parte importante, mas só uma parte das reformas do estado levadas adiante nesses oito anos. A consolidação da estabilidade envolveu esforços em várias frentes.

As relações financeiras — e, por trás delas, o equilíbrio de poder — no âmbito da Federação foram arduamente renegociadas até se chegar a um marco legal que limitasse o endividamento futuro dos estados (além de algumas prefeituras de médias e grandes cidades), induzisse-os a ajustar suas contas e garantisse o pagamento das prestações das dívidas assumidas pela União. Nesse processo, vários bancos de propriedade dos estados, usados pelos respectivos governos para a emissão descontrolada de dívida, foram fechados ou privatizados.

Os bancos privados sofreram com maior ou menor intensidade o impacto da perda dos rendimentos inflacionários que estavam acostumados a auferir sobre depósitos não remunerados. Um programa de reestruturação e fortalecimento do sistema bancário promoveu a troca de controle de instituições fragilizadas, limitando os prejuízos dos depositantes e principalmente evitando os efeitos devastadores de uma quebra em cadeia. As instituições financeiras federais também foram reestruturadas e capitalizadas.

O governo Collor havia removido a maior parte das barreiras não-tarifárias e reduzido as tarifas de importação. Com o real estável e apreciado em relação ao dólar, a abertura comercial tornou-se um fato. Ao contrário do que muitos previram, isso não levou ao desmantelamento do parque industrial brasileiro. Apesar de dificuldades localizadas, a indústria como um todo reagiu bem à abertura: aproveitou o câmbio favorável para importar máquinas e insumos de

maior teor tecnológico, beneficiou-se da expansão do mercado interno, manteve basicamente o mesmo nível de complexidade e integração setorial.

O estado teve que fazer sua parte para apoiar a retomada do crescimento nas novas condições decorrentes da abertura da economia.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES expandiu seus desembolsos cerca de cinco vezes entre 1994 e 1998, para um patamar acima de R\$ 20 bilhões por ano. A presença de uma instituição de fomento desse porte, sem similar em países emergentes, foi decisiva para a reestruturação produtiva do setor privado.

Órgãos governamentais negligenciados ou inexistentes numa economia fechada tiveram que ser fortalecidos ou implantados em áreas como promoção das exportações, defesa da concorrência, defesa agropecuária, propriedade intelectual, apoio à inovação. Sua estruturação ajudou a preparar o terreno para a forte expansão das exportações brasileiras, tanto de *commodities* como de manufaturados, a partir de 1999.

A entrada da iniciativa privada nos setores de infra-estrutura requereu um novo regime legal de concessão de serviços públicos e a criação de um ente até então desconhecido na organização do estado brasileiro: as agências reguladoras com competência legal e independência política para zelar pelos direitos dos consumidores diante das empresas prestadoras de serviços. Várias dessas agências foram criadas na esteira da regulamentação das emendas constitucionais sobre petróleo, energia elétrica e telecomunicações.

O real nasceu com cotação próxima à paridade com o dólar, mas não legalmente atrelado ao dólar como o peso argentino no Plano Cavallo (1991). Em vez da dolarização, insistimos em temas pouco atraentes, como o combate ao déficit público e a busca do equilíbrio fiscal. Isso teve implicações importantes para a consolidação da estabilidade no Brasil. Sucessivas tentativas de realinhar o câmbio em termos mais favoráveis às exportações brasileiras foram abortadas diante das crises financeiras externas na segunda metade da década de 1990. Desvalorizações graduais do real em relação ao dólar até o fim de 1998 não acompanharam a inflação doméstica. O realinhamento acabou acontecendo “a quente” em janeiro de 1999, quando a ameaça de esgotamento das reservas externas sob um forte ataque especulativo ao real forçou o Banco Central brasileiro a deixar o câmbio flutuar. Ao contrário do que se temia, não houve crise bancária nem disparada da inflação. As mudanças estruturais feitas até então, embora incompletas do nosso ponto de vista, mostraram-se suficientes para estabilizar a economia sem “âncora cambial”.

A luta para enquadrar estados, municípios e a própria União na busca da sustentabilidade fiscal intensificou-se a partir da introdução do câmbio flutuante e de uma política de metas de inflação em 1999. Como coroamento desse esforço no plano normativo, em maio de 2000 foi aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável aos três níveis de governo, com critérios estritos para a assunção de dívidas e a criação de despesas com pessoal e outros encargos permanentes.

Por fim, mas não menos importante, foi preciso redesenhar instrumentos de ação do estado para fazer frente às promessas de universalização de direitos na área social. Também por emendas constitucionais, foram estabelecidas novas regras de participação da União, estados e municípios no financiamento do ensino fundamental e da atenção à saúde e criado um Fundo de Combate à Pobreza. Os critérios de aplicação desses recursos representaram um passo adiante no sentido da equidade do gasto público, beneficiando prioritariamente as camadas mais pobres e vulneráveis da população, tradicionalmente mal aquinhoadas na distribuição dos benefícios dos programas sociais. Um amplo conjunto de mudanças na concepção e execução dos programas essenciais nessas áreas proporcionou avanços em relação à eficiência do gasto, com ênfase na descentralização dos recursos e ações da União para os estados e municípios, nas parcerias com a sociedade civil e na avaliação sistemática dos resultados finais.

Nem todas as reformas avançaram tanto quanto gostaríamos. Não temos o distanciamento necessário para julgar seus acertos e erros, nem podemos garantir que elas tenham alcançado o ponto de não-retorno. Parece inegável que elas concorreram para sustentar a estabilidade da economia brasileira por mais de doze anos, a esta altura. Se serviram também para desenhar os contornos definitivos de um novo modelo de desenvolvimento do país, como queríamos, talvez seja cedo para afirmar.<sup>37</sup>

## Os percalços e a força do reformismo democrático

### Democracia plebiscitária ou consensual?

As formulações modernas da noção de liderança política enfatizam a posição institucional e a “missão”. Fora desse contexto, a discussão das motivações e atributos pessoais do líder cai na banalidade das generalizações psicológicas e até biológicas.<sup>38</sup> Nossa reflexão sobre o papel da liderança no processo de reformas parte dessas duas dimensões. Tratando-se de um chefe de governo democrático, sua posição é definida basicamente pela divisão dos poderes; e a “missão”, pelas expectativas dos liderados na tripla condição de cidadãos-eleitores, vozes da opinião pública e membros de setores sociais organizados.

Começemos pelas relações com o Congresso e os partidos, que são críticas para as condições de liderança do Presidente da República no Brasil, como nos demais sistemas presidenciais da América Latina.

---

<sup>37</sup> Mauricio Font fala em “realinhamento estrutural” referindo-se ao saldo das transformações do Brasil nesse período. Ver *Transforming Brazil: a reform era in perspective*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2003. Para um balanço das reformas por especialistas brasileiros, alguns deles participantes ativos da sua realização, consultar Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2004

<sup>38</sup> Ver Orazio M. Petracca, “Liderança”, in Norberto Bobbio e outros, *Dicionário de Política*, São Paulo, Editora UnB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 713-716.

Nossa agenda de reformas foi extensa, complexa e — cabe insistir — ocupou intensamente a pauta do Congresso Nacional. Ao todo, a Constituição sofreu 35 emendas entre 1995 e 2002; 36 se for considerada a emenda que possibilitou o ajuste fiscal preparatório ao Plano Real em 1993.<sup>39</sup> Cada uma delas requereu a aprovação de 3/5 da Câmara dos Deputados e do Senado, em dois turnos de votação em cada casa. Como o regimento da Câmara permitia (ainda permite, dentro de certos limites) a qualquer partido requerer a votação em separado de partes de um projeto de lei, o quorum qualificado de 3/5 teve que ser alcançado em centenas de votações. Mais de 500 leis complementares, leis ordinárias e medidas provisórias de alguma relevância foram aprovadas no mesmo período.

Difícilmente as reformas terão envolvido um esforço tão grande de construção de consenso com o Legislativo em algum outro país da América Latina. Isso representou uma desvantagem? Considerando a distância entre o que queríamos e o que conseguimos realizar, a resposta poderia ser: sim, a necessidade de negociar passo a passo com o Congresso e os setores sociais nele representados comprometeu em alguma medida a velocidade e o alcance das mudanças que propúnhamos. Mas democracia e eficiência econômica não são objetivos permutáveis do nosso ponto de vista, como assinalamos de início. Nem nos parece que o Brasil tenha se saído pior que países vizinhos que fizeram reformas pela via autoritária.

O Chile do general Augusto Pinochet (1973-1990) é sempre lembrado como exemplo de reformas bem sucedidas impostas sem ouvir o Congresso — fechado — nem a sociedade, ou pelo menos suas camadas populares — silenciadas pela dura repressão. A ditadura teria sido o mal necessário para colocar a economia chilena na “trajetória correta de crescimento” do ponto de vista liberal, incluindo desregulamentação, privatização, abertura externa e equilíbrio fiscal. Essa visão subestima o preço pago pelo povo chileno, não só em termos de perda de liberdades e direitos, mas de privação material. Um choque ortodoxo contra a inflação causou recessão de mais de 11% em 1975. A crise financeira que obrigou a desvalorizar o peso (os “*Chicago boys*” de Pinochet também recorreram à âncora cambial) provocou outra recessão profunda em 1982. O desemprego foi a quase 20% e só caiu abaixo de 10% no fim da década de 1980.<sup>40</sup> A população abaixo da linha de pobreza chegou a 45% em 1985; atualmente está de volta ao patamar do fim da década de 1960, em torno de 17%.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> O texto da Constituição brasileira, incluindo todas as emendas até o presente, pode ser consultado na seguinte página web da Presidência da República: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm).

<sup>40</sup> Se outra fonte não for citada, os dados sobre PIB, desemprego e inflação de diferentes países latino-americanos são do Banco Mundial, compilados para este trabalho por Juliana Wenceslau, do *staff* do banco em Brasília.

<sup>41</sup> Cf. Dagmar Racynski e Claudia Serrano, “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros”, in Patricio Meller (org.), *La Paradoja Aparente; Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema*, Santiago de Chile, Aguilar Chilena, 2005, p. 259-260.

Tampouco se pode dizer que a *Concertación por la Democracia* teve sorte de receber a casa arrumada em 1990. A inflação foi de 17% no último ano de Pinochet e só baixou para um dígito em 1995. Na verdade a *Concertación* manteve os princípios de desregulamentação, privatização e abertura da economia mas foi mais rigorosa na política fiscal, ao mesmo tempo em que restabeleceu direitos trabalhistas e investiu fortemente nas políticas sociais.<sup>42</sup> E o fez pela via da construção de consenso no Congresso e com os setores organizados da sociedade, a despeito dos recursos discricionários que a Constituição hiper-presidencialista confere ao Executivo.<sup>43</sup> O PIB chileno cresceu em média 5,5% ao ano entre 1990 e 2004, nos governos da *Concertación*, contra apenas 3,1% entre 1974 e 1989.<sup>44</sup> Se o Chile se destaca na América Latina como um caso bem sucedido de integração à economia global, não foi graças à herança da ditadura mas ao que suas lideranças democráticas foram capazes de realizar deixando para trás essa herança.

Na Argentina, a Junta Militar que tomou o poder em 1976 tentou reformas liberais semelhantes às chilenas pela mesma via autoritária, com resultados catastróficos, até que o fiasco na Guerra das Malvinas tornou inevitável a devolução do poder aos civis em 1983. O presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) recebeu uma economia em recessão profunda havia dois anos e a inflação acima de 300%.

Diferentemente do Chile, as lideranças democráticas da Argentina tiveram dificuldade para estabelecer consenso duradouro sobre os rumos da economia. Propostas de reforma de Alfonsín esbarraram na oposição peronista e na falta de apoio de seu próprio partido, a UCR. Uma tentativa de congelamento com o Plano Austral terminou em mais recessão e inflação acima de 600% em 1985, o que abriu caminho para a volta do peronismo ao governo com o presidente Carlos Menem (1989-1999). Em 1991, com a hiperinflação batendo à porta, Menem conseguiu arrancar do PJ e da oposição apoio ao plano de estabilização do ministro Domingo Cavallo, que além da fixação por lei da paridade do peso ao dólar incluiu um processo acelerado de privatização. Em 1992, o Pacto dos Olivos, entre peronistas e radicais, possibilitou a convocação de uma Constituinte que introduziu algumas das reformas propostas anteriormente por Alfonsín. Mas o instrumento preferencial de implementação da política econômica de Menem, incluindo a privatização, desregulamentação e o que houve de enxugamento da máquina estatal, foi a delegação legislativa ao

---

<sup>42</sup> Para um balanço detalhado das orientações e resultados dos governos da *Concertación* nos planos econômico e social, cotejando com a herança da ditadura, ver Patricio Meller (org.), *op. cit.*.

<sup>43</sup> Ver a respeito Peter M. Siavelis, *The President and Congress in postauthoritarian Chile; institutional constraints to democratic consolidation*, University Park, PA, The Pennsylvania State University, 2000.

<sup>44</sup> Cf. Oscar Landerretche M., "Construyendo solvencia fiscal: el éxito macroeconómico de la *Concertación*", in Meller, *op. cit.*, pp. 83-137.



Executivo, dispensando-o de negociar suas medidas ponto por ponto com o Congresso.<sup>45</sup>

Sem deixar de ser democrática, a via para as reformas da Argentina de Menem parece ter um componente plebiscitário acentuado, em que a crise inflacionária dispôs os partidos e a sociedade a aceitar medidas “heróicas” e concentrou a iniciativa nas mãos do Presidente da República. Em comparação, as experiências do Chile e do Brasil situam-se mais nitidamente no campo da “democracia consensual”, em que o Executivo tem que negociar e transigir com os grupos que mantêm algum poder de veto às suas propostas.<sup>46</sup>

Mais rápido à primeira vista, o atalho argentino para a estabilização não chegou tão longe em termos de reformas estruturais e, ao fim e ao cabo, parece ter resultado em instituições mais débeis e não mais fortes, como se evidenciou na crise cambial e financeira de 2001-2002. O tortuoso caminho da construção de consenso levou o Chile e o Brasil a resultados mais sólidos do ponto de vista institucional. Com uma diferença relevante entre os dois países: enquanto a agenda da *Concertación* foi, talvez, basicamente de reconstrução de instituições sociais e políticas democráticas sobre a terra arrasada pela ditadura, as reformas brasileiras trataram ao mesmo tempo da construção de novas instituições e da remoção dos escombros do velho estado varguista, a um custo político possivelmente mais alto.

### **A falácia das pré-condições políticas**

A crise inflacionária também funcionou como “parteira da história” no Brasil. Com preços subindo quase todo dia e acumulando aumentos médios acima de 20% ao mês, praticamente não havia setores imunes ao ônus da superinflação. Todos eram de algum modo impactados: os assalariados, aposentados e pensionistas pela corrosão acelerada do poder de compra de seus rendimentos fixos; os trabalhadores por conta própria e micro-empresários sem acesso ao sistema bancário pela desvalorização de seus escassos ativos em dinheiro; a alta classe média e os empresários pelas imensas dificuldades de calcular, planejar e investir no ambiente superinflacionário, mesmo tendo acesso a aplicações financeiras indexadas. Isso multiplicava o apoio potencial a qualquer proposta plausível para controlar a inflação, na mesma medida em que diminuía a resistência aos sacrifícios necessários.

O Brasil do Plano Real e a Argentina do Plano Cavallo se enquadram, assim, na tendência detectada por Albert Hirschman no começo da década de 1980, investigando o que chamou matriz social e política da inflação latino-americana.

---

<sup>45</sup> Sobre a experiência de estabilização e reformas da Argentina, ver Vicente Palermo, “Melhorar para piorar? A dinâmica política das reformas estruturais e as raízes do colapso da convertibilidade”, in Brasília Sallum Jr. (org.), *Brasil e Argentina hoje; política e economia*, Bauru, SP, Edusc, 2004, cap. 3.

<sup>46</sup> A distinção entre democracias majoritárias e consensuais é explorada por Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven e Londres, Yale University Press, 1984, pp. 177-207.



“Acima de um limiar de tolerância, a inflação é certamente o tipo de problema político premente que aumenta a disposição dos governos de tomar medidas, apesar da oposição de interesses poderosos, se houver uma expectativa firme de que as medidas ajudarão a conter a inflação.” [*Beyond a threshold of tolerance, inflation certainly is the kind of pressing policy problem that increases the willingness of governments to take action, in spite of opposition from powerful interests, if there is firm expectation that the action will help restrain the inflation.*”]<sup>47</sup>

A esse efeito da inflação se acrescentou, no nosso caso, o enfraquecimento das forças políticas tradicionais por razões estritamente políticas. Mencionamos acima as circunstâncias excepcionais que justificavam o ceticismo em relação às chances de êxito de um ataque frontal à inflação após o *impeachment* de Collor — a falta de respaldo eleitoral direto de seu substituto legal, o Congresso mergulhado num escândalo de corrupção, o calendário eleitoral apertado. Paradoxalmente, foram essas mesmas circunstâncias que tornaram possível o Plano Real. Onde os analistas diagnosticavam a falta de pré-condições políticas, abria-se na verdade uma janela de oportunidade. Em condições normais, os grupos que de algum modo se beneficiavam do processo inflacionário e da desestruturação do estado, incluindo segmentos do Congresso, do setor privado e da própria burocracia estatal, teriam se articulado melhor para defender seus interesses. Só a desorganização das forças políticas tradicionais explica que se tenham deixado vencer — ou convencer — por um ministro e seu pequeno grupo de auxiliares e simpatizantes no governo, com respaldo do Presidente da República, é verdade, mas com apoio muito hesitante de outros partidos que não o nosso próprio, o PSDB.

A arte da política consiste em criar condições para que se possa realizar um objetivo para o qual as condições não estão dadas de antemão. Por isso a política é uma arte e não uma técnica. E sua arma principal na democracia é a persuasão. Graças à persuasão, ao convencimento da sociedade, acabou sendo possível formar os consensos mínimos onde eles eram presumivelmente mais difíceis e certamente mais necessários: dentro do governo, no Congresso, com os partidos, ou seja, entre os agentes que tomam as decisões políticas ou impedem que elas sejam tomadas. Em meio a muitas dúvidas, tínhamos uma certeza, assentada nos valores da nossa formação democrática: que só um programa que pudesse ser explicado e compreendido pelas pessoas seria capaz de derrubar a inflação de forma duradoura e colocar em marcha a reorganização do Estado brasileiro.

Credibilidade era um requisito crítico num país que sofrera as conseqüências do fracasso de sucessivos planos de estabilização nos últimos anos. Beneficiamos na partida da boa vontade da mídia, da maioria dos empresários, de outros setores organizados da sociedade e do próprio Congresso, que, embora céticos sobre nossas chances de êxito, avalizavam a seriedade de propósitos do ministro

---

<sup>47</sup> Albert Hirschman, “The social and political matrix of inflation: elaborations on the Latin American experience”, *Essays in Trespassing: Economics to politics and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

e a competência de sua equipe. Conscientes da importância de manter e ampliar essa base de confiança, decidimos que não haveria surpresas nem promessas difíceis de sustentar: cada passo da nossa estratégia de estabilização seria antecipadamente anunciado e explicado ao público em geral, sempre deixando claro que se tratava, não de um *ato* unilateral do governo, mas de um *processo* cujos resultados dependeriam da convergência continuada de esforços do governo, do Congresso, dos agentes econômicos privados, do conjunto da sociedade.

Muitas vezes, estivemos perto de perder a batalha da confiança. Com o passar dos meses aumentaram a aflição na sociedade com a aceleração da inflação, as pressões por medidas de impacto no próprio governo e as resistências de partidos e lideranças que viam no eventual sucesso do plano de estabilização a frustração de seus próprios planos políticos.

A troca de moeda com a substituição de todo o meio circulante trouxe um reforço fundamental a esse trabalho de convencimento: o *símbolo* representado pelo real, no qual se condensaram as expectativas de mudança difusas na sociedade.

Antes mesmo da entrada em circulação da nova moeda, o radar dos partidos e dos políticos começou a captar a mudança de ânimo da sociedade. A percepção de que isso poderia impulsionar uma candidatura presidencial competitiva facilitou a tarefa de conseguir apoio para as nossas propostas no Congresso.

Assim se deu o *breakthrough*: lançado sob o signo da “falta de pré-condições políticas”, o Plano Real acabou por se tornar ele próprio a pré-condição para um realinhamento das forças políticas favorável às reformas.

Quase por saturação, a velha ordem de coisas deu passagem a uma situação nova. A vitória na eleição presidencial deu-nos a oportunidade e a responsabilidade de ancorar essa nova situação no leito das instituições, levando adiante a extensa agenda de reformas que sabíamos necessária para “segurar o real” e manter viva a esperança depositada nele.

### **Testando os limites do presidencialismo latino-americano**

O êxito do Plano Real aproveitou a oportunidade de um momento. A consolidação da estabilidade levou oito anos de esforços persistentes. A continuidade dos avanços que foi possível realizar ao longo desse período dependeu de uma estratégia política assentada em dois pilares: 1) a obtenção de maioria estável no Congresso mediante a partilha do poder no âmbito do Executivo com os partidos da coalizão governista; 2) a aplicação da liderança presidencial para fazer convergir a favor das reformas tanto as forças do governo e dos partidos aliados como o apoio da opinião pública e de setores organizados da sociedade.

Muitas vezes o Presidente dispõe do instrumento constitucional para transformar sua vontade, senão em lei, em decreto ou medida provisória com

força da lei.<sup>48</sup> E mesmo da autoridade, isto é, do reconhecimento da legitimidade da decisão, para que a ordem seja obedecida. Por razões da boa política, contudo, para ganhar mais adeptos ou para suavizar e viabilizar a efetivação de seus propósitos, não exerce em toda a extensão o poder virtual e trata de compor situações nas quais, embora sua vontade não transpareça na integralidade, as probabilidades de êxito das políticas e das decisões que deseja efetivar se tornam maiores.

Acontece que o Executivo, representado pelo Presidente e pelos ministros, é somente uma parte do sistema de poder (sem falar da dominação estruturalmente exercida pelas classes e setores de classe, organizados na estrutura não formal de mando, que no dia-a-dia exercem pressão e dispõem de recursos de poder entrincheirados de mil maneiras nas práticas sociais). O Congresso, os partidos, o Judiciário, para ficar nos componentes formais da estrutura de mando, condicionam o jogo político.

As crises que levaram à renúncia do presidente Jânio Quadros e à deposição do presidente João Goulart na década de 1960 e o *impeachment* de Collor deixaram uma lição clara: a grande questão para o Presidente não é *se*, mas *como* deve dividir poder. O pior engano que pode cometer é imaginar que tem um mandato para governar sozinho. Para realizar o que prometeu aos seus eleitores ele precisa do Congresso. E para obter maioria no Congresso precisa fazer alianças, pois a heterogeneidade da Federação e as peculiaridades do sistema de representação proporcional brasileiro produzem um quadro partidário fragmentado, no qual nenhum partido detém sozinho a maioria.

Com essas lições da história em mente, empenhamo-nos pela coligação do nosso partido, o PSDB, com o PFL e o PTB na eleição presidencial e pelo ingresso posterior do PMDB e do PPB na coalizão governista. O equilíbrio entre os grandes partidos, deixando o nosso próprio à margem do controle do Congresso, mesmo quando se tornou majoritário na Câmara após as eleições de 1998, revelou-se fundamental para compor um quadro de estabilidade.

Uma respeitável corrente de cientistas políticos considera o presidencialismo latino-americano um caso perdido. A fragmentação dos partidos, de um lado, e a independência e rigidez dos mandatos do Presidente e do Congresso, do outro, levariam o jogo político recorrentemente ao impasse.<sup>49</sup> O PSDB, inspirado por esse tipo de diagnóstico, proclamou-se parlamentarista em seu manifesto de fundação em 1988. Num plebiscito realizado em 1993, o parlamentarismo foi fragorosamente derrotado. Ironia da história: perdemos o plebiscito, um ano depois ganhamos as eleições presidenciais e com elas a tarefa de dar sobrevida, senão um atestado de boa saúde, ao sistema que julgávamos condenado.

---

<sup>48</sup> A Constituição brasileira autoriza o Presidente da República, em casos de urgência, a editar Medidas Provisórias com força de lei, que perdem a validade se não forem aprovadas pelo Congresso dentro de noventa dias.

<sup>49</sup> O trabalho citado de Juan Linz e Arturo Valenzuela é representativo desse tipo de abordagem.

Estudos mais recentes sublinham que em vez de presidencialismo é mais correto falar de presidencialismos latino-americanos, no plural. O risco de impasse sempre existe. Os meios e modos de evitá-lo variam conforme as especificidades das relações Executivo-Legislativo, a organização dos partidos, o conteúdo das decisões em pauta. Só levando em conta essas variáveis, para além das generalizações sobre sistemas de governo, seria possível explicar os resultados positivos, ainda que problemáticos, alcançados pela democracia em alguns países da região.<sup>50</sup>

Uma peculiaridade do Brasil desse ponto de vista é a relativa fraqueza dos partidos coexistindo com a força do Congresso como arena de negociação e decisão. Somos um caso de extremo de multipartidarismo, com duas dezenas de partidos representados na Câmara dos Deputados, dos quais cinco ou seis relevantes, nenhum com mais de 20% dos assentos. Argentina, Chile e México são, em contraste, casos de pluripartidarismo moderadamente concentrado.

As ditaduras da Argentina e do Chile fecharam o Congresso e baniram os partidos mas não foram capazes de extingui-los de fato — não os principais partidos, em todo caso. A UCR e o PJ, que polarizavam a política argentina desde 1945, assim como o PDC e o PS chilenos, cuja formação remonta às décadas de 1920 e 1930, sobreviveram e reassumiram papéis protagônicos depois da redemocratização. Sua força se explica pela tradição junto aos eleitores e filiados e pela disciplina das bancadas parlamentares. A disciplina baseia-se no sistema eleitoral — proporcional por listas fechadas na Argentina, de distritos binominais no Chile — e é reforçada pela tradição. A sanção usual para o congressista que vota sistematicamente contra a orientação do partido é a exclusão da chapa na próxima eleição, ou a expulsão antes. Dado o peso da tradição e a relativa concentração do voto popular nos grandes partidos, são reduzidas as chances de reeleição de quem os abandona ou é expulso.

Costumamos imaginar no Brasil que menos partidos mais unidos facilitariam a negociação entre o Presidente e o Congresso, dando mais velocidade e consistência à tomada de decisões. A experiência de nossos vizinhos indica que nem sempre é assim. Partidos unidos e aguerridos podem ser sinônimo de governabilidade no parlamentarismo. No presidencialismo, às vezes servem para organizar o impasse. A polarização entre o PJ e a UCR na Argentina e a exacerbação da rivalidade entre os blocos de direita, centro e esquerda no Chile compuseram o cenário do colapso da democracia em ambos os países.

A polarização se manteve na Argentina pós-autoritária, sem chegar ao ponto de ruptura mas prejudicando seriamente os dois governos da UCR. A intransigência da oposição peronista e a disparada da inflação levaram o presidente Alfonsín à renúncia meses antes de completar o mandato. O presidente Fernando de la Rúa, que sucedeu Menem, não completou um ano, seu

---

<sup>50</sup> Para análises que enfatizam as possibilidades de cooperação, apesar do conflito, entre Executivo e Legislativo, ver Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

governo inviabilizado pela incapacidade de reverter ou administrar a crise de confiança na paridade peso-dólar. Na onda de rejeição geral aos políticos (“*¡Que se vayan todos!*”), a UDR se fragmentou e definiu enquanto o PJ, embora também sofrendo prejuízos eleitorais, consolidou sua predominância relativa, sustentado pela máquina partidário-sindical peronista e por sua identificação simbólica com os “descamisados”.<sup>51</sup> O sistema partidário argentino parece caminhar, assim, de um quase bipartidarismo para um pluripartidarismo com partido dominante, no qual as relações Executivo-Legislativo tenderão a oscilar entre a cooperação e a confrontação conforme o Presidente seja ou não peronista.

A Junta Militar argentina saiu de cena sem deixar quem reivindicasse sua herança política. O legado de Pinochet, ao contrário, foi reconhecido até o fim da sua vida por uma direita chilena com bases sociais e eleitorais consistentes, representada pela UDI e RN. Isso levou à união das forças de centro e esquerda representadas pelo PDC e PS. O triângulo instável do passado foi substituído, desse modo, por uma espécie de círculo virtuoso em que a consistência política e o êxito econômico da *Concertación* se realimentam mutuamente, garantindo-lhe ao mesmo tempo a chefia do Executivo e a maioria no Legislativo.

A transição do México para uma democracia pluralista é um caso à parte nesse mosaico: algo como uma *perestroika* latino-americana, na qual um regime semi-autoritário abriu-se a partir de dentro e de cima, num processo conduzido por quem acumulava os papéis de chefe do governo e do partido quase único. O poder concentrado permitiu aos presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988) e Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sobrepujar o nacional-estatismo arraigado do PRI e levar adiante as reformas econômicas que prepararam o terreno para a adesão do México ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte em janeiro de 1994. Sucessivas reformas eleitorais desde 1978 possibilitaram o crescimento da oposição na Câmara dos Deputados, de 17% dos assentos para 48% em 1988 e 52% em 1997, deixando o presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) em minoria no Congresso na segunda metade de seu mandato. A eleição presidencial de 2000 apresentou ao México a rotina democrática da alternância no poder e inscreveu-o no clube dos presidentes em “*doble minoria*”. O presidente Vicente Fox (2000-2006) foi eleito pelo PAN com 48% dos votos e teve suas principais propostas de reforma — fiscal, energética e trabalhista — derrotadas no Congresso.

A hegemonia de mais de setenta anos do PRI forjou um mecanismo peculiar de controle do partido sobre seus representantes: a proibição da reeleição para o Congresso. Sem possibilidade de um segundo mandato consecutivo, o congressista depende do partido para ter acesso a outro cargo eletivo ou de nomeação política. O PAN e o PRD, que cresceram sobre o terreno eleitoral perdido pelo PRI, longe de questionar essa herança, trataram de usá-la para aumentar o poder de suas direções nacionais. Perguntamo-nos se esse quadro partidário dará lugar a práticas de coalizão e negociação semelhantes às do Chile

---

<sup>51</sup> Juan Carlos Torre, “A crise da representação partidária na Argentina”, in Brasília Sallum Jr. (org.), *op. cit.*, cap. 4.

contemporâneo ou a um cabo-de-guerra de três pontas mais parecido com o do Chile pré-Pinochet.

### **Uma singularidade brasileira: Congresso forte, partidos fracos**

A lei de ferro daquilo que no Brasil tem sido chamado de “presidencialismo de coalizão” diz que, para manter uma base estável no Congresso, o Presidente deve dividir poder na esfera do Executivo, nomeando representantes dos partidos aliados para o comando de ministérios e outras posições.<sup>52</sup>

Se isso resguarda o Presidente, os demais atores políticos e o país como um todo das conseqüências imprevisíveis do impasse entre o Presidente e o Congresso, não garante por si só apoio da maioria dos congressistas às propostas específicas do Executivo. Este tem que ser conseguido voto a voto, projeto a projeto, numa tarefa de Sísifo para o Presidente e seu núcleo de poder — dentro do qual a função de “coordenador político”, normalmente um ministro com gabinete no Palácio do Planalto, se destaca como um cargo de alta rotatividade.

Acontece que, com exceção dos partidos ditos de esquerda, desde as variantes de origem comunista ao PT, que vêm de uma tradição de “centralismo democrático”, os demais partidos brasileiros têm um comando frouxo sobre as respectivas bancadas.

Embora alguns insistam em olhar nossos partidos com olhos europeus, a sociedade brasileira é outra coisa. Tem menos hierarquia, mais mobilidade, muito menos pontos estáveis de referência. As ideologias são débeis para definir o comportamento das pessoas. Sob a ditadura, a opção era simples: uns sustentavam o regime, outros lutavam por democracia. Num regime de liberdade, começa a haver muitas alternativas. Ao mesmo tempo, porém, diminuiu a diferença entre as ideologias proclamadas pelos partidos. Os programas são muito parecidos e as práticas, infelizmente, também.

Ao contrário das ditaduras argentina e chilena, a brasileira manteve o Congresso em funcionamento e extinguiu os partidos existentes duas vezes: em 1965, quando impôs o bipartidarismo, e em 1979, quando o aboliu. Isso truncou efetivamente a evolução do sistema partidário. A própria ditadura não deixou para trás uma direita eleitoralmente competitiva, como no Chile, o que por sua vez privou as forças democráticas de um adversário comum que as impedisse de se dispersar. Vários líderes e algumas siglas anteriores voltaram à cena, mas o jogo político se organizou em outras bases: primeiro, por um período curto, em torno do PMDB; mais recentemente, em torno da polarização PT vs. PSDB.

Temos, ademais, um sistema eleitoral que leva a extremos a tendência à indisciplina partidária. O multipartidarismo é um efeito típico dos sistemas de representação proporcional, ainda mais numa federação grande e heterogênea como a brasileira. A frouxidão do vínculo dos representantes eleitos com o

---

<sup>52</sup> A caracterização do sistema institucional brasileiro anterior a 1964 como um “presidencialismo de coalizão” foi feita por Sérgio Abranches, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, in *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-33



partido é característica do sistema proporcional por lista aberta adotado no Brasil, em que a posição do candidato na chapa partidária depende de sua votação individual.

Adotado na década de 1940, quando o Brasil ainda era uma sociedade predominantemente rural e com fortes traços oligárquicos, há tempo esse sistema dá sinais de fadiga. Numa sociedade de massas democrática, com colégios eleitorais (os estados) onde centenas de candidatos a deputado disputam individualmente o voto de milhões de eleitores, a eleição por lista aberta torna-se uma roleta na qual a “banca” — o poder econômico e corporações influentes aninhadas no estado, no setor privado ou, pior, na interseção entre ambos — sempre ganha em última análise. A taxa de reeleição para a Câmara dos Deputados se mantém baixa, de 50% ou menos, sem que a alta rotatividade signifique renovação em qualquer sentido determinável, muito menos melhora de qualidade. As campanhas eleitorais custam cada vez mais caro. As chances de reeleição de um deputado dependem cada vez menos do bom desempenho de suas funções de legislador e fiscal do governo e cada vez mais do seu atendimento a clientelas locais ou setoriais. Isso faz do deputado típico um representante em busca de representados, isto é, de novas clientelas que tentará atender via emendas orçamentárias, favores do governo ou vantagens legais. Dessa maneira temos um sistema representativo cuja “representação”, quando chega a se organizar, é pós-eleições.

Na prática esse mecanismo de relacionamento dos deputados com o eleitorado e com os partidos, bem como com o Executivo, torna a própria caracterização de nosso sistema de governo um tanto imprecisa. Como falar propriamente de “presidencialismo de coalizão” quando a fragmentação de interesses e de focos de poder desborda os canais partidários? A noção é útil, mas precisa ser contextualizada. Antes tivéssemos a possibilidade de organizar alianças estáveis e coalizões. Na verdade, o aspecto “imperial” do presidencialismo brasileiro deriva menos da vontade do Presidente do que das condições efetivas de funcionamento do jogo político. Dada a fraqueza relativa dos partidos e a força do Congresso, queira ou não o Presidente, se ele não se mantém forte, o “fisiologismo” (como vulgarmente se chama o sistema de pressões diretas dos parlamentares sobre os recursos públicos, materiais e políticos) predomina sobre a capacidade de o governo definir e implementar uma agenda de transformações no país.

O jogo político entre o Legislativo e o Executivo se torna muito mais volátil nesse tipo de representação. Por isso, as tentativas de relacionamento “institucional” entre o Presidente e os partidos funcionam precariamente. Pela mesma razão, a negociação política, ainda que legítima, aparece aos olhos do público como uma negociação “de balcão”: ela se dá quase individualmente ou, no caso das “frentes parlamentares”, juntando deputados que podem ir, por exemplo, do PT ao PP, unidos em situações específicas ao redor do mesmo

propósito, como a redução da dívida agrária, a oposição à facilitação do aborto ou a defesa do parlamentarismo.

Não obstante, o Congresso, com suas peculiaridades e morosidades, representa os interesses e as visões existentes na sociedade. Cabe ao governo (e principalmente ao Presidente) entender os termos do jogo democrático. O Presidente precisa ter equilíbrio para perceber que as obstruções, emendas e negações do Legislativo muitas vezes propiciam entendimentos que melhoram os resultados. Nem sempre, é verdade. Neste caso, cabe ao Presidente bater o pé, dentro das regras do jogo. E se não obtiver resultado, ir novamente à sociedade e insistir na defesa de suas teses. É por isso que nas democracias a luta é contínua e as melhorias são incrementais.

Existe uma tensão inevitável entre os papéis do Presidente como representante da maioria da nação e articulador da maioria parlamentar. Sem alianças o Presidente não governa. Mas se ele “se entrega” ao Congresso, tampouco conseguirá governar no sentido de executar seu programa.

Alianças para quê? Apenas para se manter no poder, ou para atingir objetivos mais amplos? Essa é a questão a ser enfrentada logo no início do mandato, quando os partidos (o do Presidente, os coligados ou, quando nem assim se consegue a maioria, os dos ex-adversários), com apetite voraz, sentam-se à mesa para discutir que partes terão no latifúndio do poder. É o momento da formação do ministério e da definição dos comandos parlamentares (controle das mesas da Câmara e do Senado e designação de líderes). Os objetivos mais amplos põem limites para as concessões que o Presidente pode fazer aos aliados e a seu próprio partido. Se ele não for capaz de identificar e preservar as partes do Executivo essenciais para realizar seus projetos, pode vir a nomear pessoas erradas para posições chave. No nosso caso, a área econômica, incluindo ministérios e instituições financeiras federais, e as pastas mais importantes da área social, começando por educação e saúde, ficaram fora das composições políticas. A privatização de empresas estatais tirou do balcão dezenas de cargos de direção que costumavam ser objeto de barganha. O mesmo efeito teve a introdução de processos formais de seleção para gerências regionais e intermediárias em áreas como previdência social, reforma agrária e preservação ambiental. De resto, mesmo em posições abertas à indicação dos partidos aliados foi possível conciliar critérios políticos com competência técnica e alinhamento aos objetivos do governo.

Membros da oposição e outros críticos do governo atribuíram-nos a montagem de um “rolo compressor” no Congresso, azeitado pela distribuição de cargos e verbas orçamentárias. Na realidade o espaço para nomeações políticas diminuiu, pelas razões acima, assim como diminuiu a margem para as chamadas “emendas paroquiais” depois do escândalo envolvendo membros da comissão de orçamento em 1993. Se o uso clientelístico de cargos e verbas fosse a chave da maioria parlamentar do governo, seria inexplicável como tivemos apoio mais amplo, por mais tempo, em torno de uma pauta legislativa muito mais ampla e



complexa, contando com menos meios de barganha do que os governos anteriores.

A nosso ver, a chave da maioria foi outra: foi o projeto mesmo — a “missão” legitimada pelas urnas e pela opinião pública — em nome do qual o governo fez alianças e buscou apoio no Congresso. O senso comum sugere que, quanto mais o governo pede ao Congresso em termos de produção legislativa, mais alto o preço que deve estar preparado para pagar no varejo das negociações com a base parlamentar. Nossa experiência sugere o contrário: a consistência da agenda legislativa do governo com seu compromisso maior de “segurar o real”, em vez de dificultar, facilitou a tarefa (de resto sempre árdua) de manter o atendimento das demandas específicas dos partidários e aliados dentro de limites razoáveis.

O apoio das ruas não substitui o dos partidos. Sem alianças estáveis com os partidos, teria sido difícil para o governo superar a crise cambial de 1999, quando a sustentação daquele compromisso pareceu momentaneamente ameaçada e a popularidade do Presidente acusou o golpe. A combinação de flexibilidade tática para negociar e renegociar uma maioria parlamentar com obstinação estratégica para defender os pontos essenciais da agenda de reformas permitiu atravessar os inevitáveis altos e baixos da popularidade presidencial mantendo ambos, a maioria e o rumo do governo.<sup>53</sup>

### **Virando a página do nacional-estatismo**

A “missão” que legitima a ação do Presidente é enunciada pelo povo quase sempre em termos genéricos, embora não necessariamente vagos: controlar a inflação, diminuir a pobreza, aumentar o emprego, combater o crime. Cabe ao líder traduzir essa expectativa difusa num *projeto*, uma seqüência de ações que apontem consistentemente para o bem comum desejado. Isso depende do alcance da sua *visão* — de sua compreensão do passado e antecipação do futuro do país — e da capacidade de reunir pessoas para formular e implementar medidas concretas de acordo com essa visão.

Nosso esforço de traduzir a missão de controlar a inflação num projeto mais ambicioso de reformas teria que superar um grande obstáculo: a visão nacional-estatista enraizada na cultura e nas instituições políticas do Brasil e uma constelação de interesses ligados a essa visão.

Mencionamos acima o atraso relativo dessa discussão entre os políticos brasileiros. Eles não estavam sozinhos no grupo dos retardatários. No Brasil, como em outros lugares, uma parcela importante dos intelectuais se manteve apegada a uma visão basicamente estatista — auto-rotulada de esquerdista, socialista, nacionalista, progressista — mesmo depois de posta em xeque pelo colapso da União Soviética e pela aceleração da globalização capitalista. Alianças

---

<sup>53</sup> Ver Eduardo Graeff, “The flight of the beetle; party politics and decision making process in the Cardoso government”. Documento apresentado ao V Congresso da Associação de Estudos Brasileiros, Recife, Brasil, junho de 2000, traduzido por Ted Goertzel. <http://www.crab.rutgers.edu/~goertzel/flightofbeetle.htm>

surpreendentes ocorriam entre esses companheiros de viagem. Nas discussões sobre ajuste fiscal, muitas vezes o populismo orçamentário tradicional dos adeptos do “gasta que o dinheiro aparece” socorreu-se de argumentos pseudo-keynesianos de economistas reverenciados pela esquerda.

A influência que o nacional-estatismo manteve no Brasil é proporcional aos avanços que ele chancelou no século passado. Fomos o país que mais cresceu no mundo entre 1930 e 1980. A industrialização por substituição de importações legou-nos um parque industrial sem paralelo na América Latina, vasto, diversificado e, como se verificou após a abertura da economia, razoavelmente competitivo. A expansão do mercado interno protegido sustentou os níveis de emprego num período de crescimento demográfico e urbano explosivo. O estado varguista estendeu às massas recém-chegadas às cidades uma proteção social precária mas inédita, muito melhor que o desamparo em que viviam no meio rural.

A derrapagem da economia na década de 1980 minou as bases do regime militar mas não a confiança na velha forma de estado e em seu modelo econômico. A maioria da Constituinte (1987-1988) trabalhou com o pressuposto que a democracia bastaria para repor o país nos trilhos do desenvolvimento, apenas acrescentando garantias dos direitos individuais e sociais aos pilares da economia autárquico-estatal. (Mesma crença, diga-se de passagem, professada por Alfonsín em seu vibrante discurso de posse como presidente da Argentina em 1983: *“Con la democracia se come, se educa y se cura.”*)

Além de apego ao passado e dos interesses especiais melhor acomodados sob o manto da proteção estatal, o que alimentava a resistência à mudança era a falta de alternativas claras — nevoeiro ideológico que ora encobria, ora se confundia com os gargalos institucionais à tomada de decisões. As alternativas não eram óbvias, de fato. Diferentemente do México, o Brasil não tinha a maior economia capitalista do planeta à sua porta oferecendo possibilidades supostamente ilimitadas de integração comercial e industrial e saída para excedentes de mão-de-obra. Mais de dez vezes maior que o Chile, não podia apostar apenas na modernização e diversificação do setor primário-exportador para garantir emprego e renda à sua população. A exportação de manufaturados, na qual o regime militar investiu com algum êxito, custou a ser reconhecida, não como uma alternativa excludente, mas complementar à expansão do mercado interno.

A crítica da visão nacional-estatista amadureceu, de todo modo, nos cinco anos entre a promulgação da Constituição e o Plano Real, impulsionada pelas ondas de choque da queda do muro de Berlim e pela percepção de que os avanços da tecnologia da informação e a constituição de blocos econômicos regionais abriam uma nova fase do capitalismo mundial. Correndo por fora do sistema político, inicialmente, o debate entre especialistas (economistas, principalmente) de alguns centros universitários, núcleos de excelência da administração federal, centros de estudos ligados a entidades empresariais, foi

decantando uma nova visão do Brasil e de seu lugar no mundo e propostas para uma estratégia de desenvolvimento adequada a essa realidade. Collor abraçou algumas dessas propostas em nome de uma vaga “modernidade”. Sua passagem meteórica sacudiu o mundo político e ampliou o espaço para a discussão sobre reformas na mídia. Ao levar ao paroxismo a intervenção presidencial na cena política e na vida econômica, é possível que ele tenha deixado na sociedade a demanda por uma liderança que, sem retroceder à visão do passado, pudesse restabelecer a confiança numa agenda de mudanças menos traumática.

Quando o agravamento da crise inflacionária depois do *impeachment* bateu no limite de tolerância da sociedade e baixou às resistências à mudança no Congresso, havia uma agenda alternativa suficientemente amadurecida para oferecer ao país.

Nossa reflexão a esse respeito havia avançado durante os trabalhos da Constituinte. O programa do PSDB, fundado em julho de 1988 a partir de uma dissidência do PMDB, incorporaria muito das novas idéias que colocamos ou tentamos colocar em prática a partir do Plano Real: menos protecionismo e mais desenvolvimento tecnológico; menos corporativismo e maior permeabilidade do estado às demandas e à participação da base da sociedade. Criticávamos tanto os defensores empedernidos dos monopólios estatais quanto os que viam qualquer intervenção do estado como ameaça à economia de mercado. Estatização *versus* privatização, alertávamos, era um falso problema quando reduzido a uma questão de princípio, sem levar em conta os limites e possibilidades da ação do estado e da iniciativa privada em cada setor.

Era tarde para tentar mudar os rumos da Constituinte diante das opiniões nacional-estatistas e pressões corporativas. Mais adiante, contudo, quando se abriu a janela de oportunidade do Plano Real, a interlocução com os setores reformistas da sociedade proporcionou-nos ao mesmo tempo massa crítica intelectual e respaldo na opinião pública para avançar.

A presença de um híbrido de intelectual e político no Ministério da Fazenda e depois na Presidência da República ajudou a estender e manter uma ponte entre o governo, os partidos e o Congresso, de um lado, e os núcleos reformistas da universidade, da tecnoburocracia e do empresariado, do outro.

Definido um rumo alternativo, dissipado o nevoeiro ideológico, as resistências à mudança se apresentaram, tendo à frente uma oposição parlamentar minoritária mas aguerrida, encabeçada pelo PT, e um segmento importante do movimento sindical, baseado principalmente no funcionalismo público e empregados das empresas estatais.

O debate sobre as reformas nunca chegou a provocar um cisma na sociedade. Quando isso poderia ter acontecido, o governo preferiu limitar seus objetivos a alimentar polarizações que poderiam esgarçar as regras do jogo democrático. Várias vezes, contudo, às vésperas de votações difíceis, o Presidente apelou publicamente aos setores favoráveis às propostas do governo. Não para constranger o Congresso, mas para contrabalançar as pressões contrárias e

legitimar o voto que a maioria — mesmo sem muito entusiasmo, como no caso da reforma da previdência — se dispunha a dar.

O jogo entre liderança presidencial, Congresso e setores organizados da sociedade deixaria de fora a imensa maioria do povo, e assim teria conseqüências limitadas, se não fosse pela intervenção de outra instância política fundamental no mundo contemporâneo — a opinião pública mediada e produzida pelos meios de comunicação de massa.

O Brasil é um país com proporcionalmente poucos leitores mas com uma quantidade de telespectadores e radiouvintes que cobre praticamente a totalidade da população. A oferta de informação pelos dois veículos, rádio e televisão, é razoavelmente pluralista e independente. A força política das massas informadas pela mídia eletrônica se fez sentir pela primeira vez na campanha por “eleições diretas-já”, em 1984, que marcou o ocaso do regime militar. Todos os acontecimentos políticos importantes desde então trazem a sua marca, da eleição indireta de Tancredo Neves para Presidente ao *impeachment* de Collor, do Plano Cruzado ao Real, passando pelas eleições periódicas.

A presença desse ator difuso altera profundamente as formas de exercício democrático do poder. Não basta ser votado, ainda que por dezenas de milhões, nem estar revestido de autoridade legal. A legitimação das decisões requer o esforço incessante de explicar suas razões e convencer a opinião pública. Recorremos intensamente à mídia para explicar e sustentar perante a opinião pública cada passo do Plano Real e das reformas.

Tropeços objetivos — a flutuação abrupta do câmbio no começo de 1999, sobretudo, cujo impacto inflacionário foi absorvido mas trincou a confiança da sociedade no governo — e dificuldades subjetivas para sustentar nossa agenda política no debate público custaram-nos a perda da sucessão presidencial em 2002. A alternância no poder, não desejada por quem sai, obviamente, mas planejada e conduzida com tranqüilidade pelo Presidente no cargo e pelo sucessor eleito, acabou sendo uma prova de fogo, não só da consolidação da democracia, mas da própria agenda de reformas.

Lula surpreendeu os investidores externos, o país e a maioria do seu próprio partido ao trocar a retórica de oposição radical ao “modelo neoliberal” por um compromisso expresso — que manteve até o presente — com as premissas da estabilidade e da abertura da economia. Também manteve a premissa fundamental da estabilidade política ao optar — contrariando, novamente, os impulsos hegemônicos do PT — por uma coalizão ampla, abrangendo forças de centro e direita, para se garantir maioria no Congresso.

Este não é o contexto para enfatizar as diferenças que persistem entre os pólos simbolizados pelo PT e pelo PSDB. O fato é que o processo político de algum modo reduziu a dramaticidade dessas diferenças. Não se trata mais de quebrar uma forma de estado e assentar as bases de outra. Na prática, essa questão transitou em julgado, embora ainda ecoe no debate público. A controvérsia entre “monetaristas” e “desenvolvimentistas”, que foi acalorada

dentro do nosso governo e ganhou maior visibilidade recentemente, não põe em causa conceitos como privatização, abertura comercial, responsabilidade fiscal. O custo político de mudanças específicas nessas áreas tende a diminuir daqui por diante. E, pelo menos em tese, abre-se espaço na agenda para outros temas que avançaram pouco, como as reformas tributária, do judiciário e do sistema eleitoral.

## Oportunidade, paixão e perspectiva

A mudança em sociedades complexas às vezes se dá por “curtos-circuitos”. Um gesto, uma greve, um choque emocional, uma proposta galvanizadora, são capazes de despertar reações em cadeia que levam a transformações muito mais profundas do que havia sido inicialmente imaginado ou desejado. Dependendo, naturalmente, da história das reivindicações, dos conflitos de classe, dos choques ideológicos, das frustrações pré-existentes etc.

Foi o que ocorreu com o Plano Real. A sociedade brasileira, cansada da inflação e de seus efeitos nefastos, viu nele uma saída. Aderiu a ele contra a opinião de muitas pessoas e contra muitos interesses. Em certos momentos, contra a maioria dos “bem pensantes” e dos pretensos donos das massas populares.

O “pragmatismo responsável”, no entanto, não explica a mudança. Sem uma liderança que apresente um caminho aceito como válido pela maioria não acontecem transformações significativas em uma sociedade democrática. E esta aceitação não se dá às cegas. Sem uma pedagogia democrática, sem que haja o convencimento, quer dizer, o esforço para “vencer juntos”, a ordem tradicional prevalece sobre os ímpetus modernizadores e mudancistas.

A crise inflacionária abriu os ouvidos da sociedade, incluindo seus setores organizados influentes e a massa desorganizada dos eleitores, para propostas de mudança que em outras circunstâncias seriam ignoradas ou rejeitadas. Dispor de uma liderança capaz de aproveitar essa janela de oportunidade foi obra do acaso, em última análise. Dar continuidade às mudanças requereu muita obstinação e alguma arte.

Implantar políticas é um processo coletivo. Insistimos no conceito: processo. A imprensa, a opinião pública, o Congresso e membros do próprio governo muitas vezes esperam, até imploram por um ato, um gesto heróico que solucione logo as aflições do povo, ou os interesses de algum grupo. Estes últimos talvez possam ser atendidos num rompante. Os interesses de todo um povo, não. Dependem de ação continuada que mude práticas, mentalidades, estruturas.

Não por acaso as reformas são tão difíceis. Nem por outra razão quem deseja mudar de verdade às vezes se sente só. As estruturas pesam. Os interesses organizados atuam. O sonho faz parte da arte da política, sob a forma antiga de ideologias cristalizadas ou, mais modernamente, inspirado em maior grau por

visões do que por certezas. De qualquer modo, sempre é necessário ter objetivos e tratar de alcançá-los, ainda que eles se reduzam à manutenção do poder pelo desfrute dele. E há, permanentemente, um jogo entre as estruturas nacionais e internacionais (dos partidos, das igrejas, dos sindicatos, das empresas, das organizações econômicas internacionais, da burocracia civil e militar, da mídia), de um lado, e, de outro, os movimentos, as propostas, as lideranças, a busca contínua do convencimento para ganhar mais adeptos e acumular mais força para se chegar aonde se deseja.

Quem menosprezar um dos lados, seja o do já estabelecido, mesmo que antiquado ou aparentemente frágil, seja o dos impulsos que levam à mudança, com suas propostas e com o tecer do novo, ainda que a partir do antigo, não caminha. Quantas vezes, na ânsia de buscar mudanças, somos obrigados a pactuar com o oposto? No ponto de partida não há certeza sobre o vencedor da aposta. A vontade política e a firmeza dos objetivos não asseguram a vitória. O resultado dependerá sempre da ação de muitos e das repercussões das ações e dos desejos de quem manda.

Como pode um governante prometer, por exemplo, a criação deste ou daquele número de empregos se não é ele nem seu governo que controla todas as variáveis da vida econômica? Há mudanças na tecnologia, nos fluxos de capital, na estratégia das empresas e numa vasta quantidade de fatores que influem de maneira direta na questão do emprego, muitas vezes reduzindo dramaticamente os postos de trabalho neste ou naquele setor. O líder pode e deve, é claro, assumir o compromisso de executar idéias, adotar programas e tomar medidas que conduzam a melhoras na situação da economia e do emprego, mas agirá mal se prometer cifras.

O pragmatismo com objetivos definidos implica um cálculo e uma aposta. O cálculo diz respeito aos apoios necessários à sustentação geral da política governamental, mesmo quando em detrimento de objetivos específicos. A aposta tem a ver com a crença de quem conduz de que é capaz de induzir (ou, no limite, forçar) os aliados, inclusive os de última hora, a aceitar os objetivos que pretende alcançar.

O risco de perder o controle do processo ou de o governo se descaracterizar é permanente. Trata-se de uma aventura perigosa, pois mesmo com a melhor das intenções pode-se errar nas apostas. O êxito depende de condições objetivas e de disposições de vontade que não se definem nem são limitadas apenas pelo círculo maior do poder. As pessoas reagirão indiferentes à vontade e à motivação dos atores principais, e, em certas circunstâncias, até aos seus êxitos, se estes não forem suficientemente amplos e consistentes para convencer a maioria.

De qualquer forma, política não é apenas a continuação da guerra por outros meios, não é a substituição da força pela submissão. Nem é um método para contar e separar os bons dos maus. É a arte de persuadir os “maus” a se tornarem “bons”, ou em todo caso a agirem como se fossem, nem que seja pelo temor das conseqüências. De transformar os inimigos em adversários, os adversários



eventualmente em aliados. Quando ocorre a cooptação em vez da persuasão (por diferentes meios), o lugar da política é ocupado pelo escambo entre interesses menores. O drama é que são tênues os limites entre a grandeza e a perdição.

Para praticar essa arte difícil não é indispensável ter formação acadêmica nem muitas horas de leitura. Vários líderes notáveis não as têm. Mas certa compreensão da história ajuda muito. Numa época em que tudo é “do mundo”, tudo é global, é preciso ter uma visão razoável do conjunto e ser capaz de entender as condições sociais de seu tempo para que se consiga exercer uma liderança efetiva, que não pretenda fazer tabula rasa do que os outros fizeram e para conseguir direcionar melhor o que veio do passado e sentar as bases do que se quer para o futuro.

Também ajuda ter uma índole “persuadível”, abusando de um neologismo extraído da obra poética de Jane Austen. Hoje a democracia é um processo do qual os cidadãos querem participar não somente no ato de votar ou mesmo de aprovar (como, por exemplo, em um plebiscito), mas de deliberar. Albert Hirschman, contrapondo-se à tradição que valoriza ter opiniões políticas vigorosas e rígidas, salientou a importância de as opiniões se formarem, não antes, mas durante o processo de discussão e deliberação. Mentis abertas, espíritos psicologicamente mais dispostos à convergência e à transigência, que favorecem o diálogo, tanto da parte dos líderes como dos liderados, seriam assim mais condizentes com a condução e a durabilidade do jogo democrático.<sup>54</sup>

Essa reviravolta do mundo contemporâneo tornou Cícero outra vez referência, em seu elogio da retórica como fundamento da educação do Príncipe. Para ele, o modo de vida mais nobre era a devoção virtuosa ao serviço público. A amizade entre os homens, a boa vontade, permite que o bom governo se baseie na cooperação livre dos cidadãos. Para que esses valores sustentem a República é necessário que existam leis e que as pessoas estejam convencidas de sua validade, o que requer que os homens públicos sejam capazes de usar a razão e a emoção. O jogo entre essas duas qualidades se desenvolve por meio do que se chamava de “retórica”, base para o convencimento. A obediência não será obtida pelo medo e pela coerção, e sim pela razão e pelo amor, construídos por uma espécie de diálogo socrático, que seria o apanágio da liderança.<sup>55</sup>

A palavra, nos dias de hoje, é a “mensagem” e o meio de sua difusão é eletrônico e não mais o púlpito ou a tribuna. Os efeitos do rádio (e, posteriormente, da TV) já se faziam sentir na “política de massas”, que caracterizou as mobilizações fascistas e autoritárias de modo geral e que serviu de argamassa ao populismo terceiro-mundista. Agora é a própria política democrática que apela a esses meios e à Internet. Tudo ocorre em tempo real, a despeito da distância física, mas com uma diferença: a Internet é essencialmente

---

<sup>54</sup> Albert Hirschman, “Opinionated opinions and democracy”, in *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge e Londres, Harvard University, 1995, pp. 77-84.

<sup>55</sup> Sobre a atualidade de Cícero, ver o cap. 6 do excelente livro de Gerard B. Wegemer, *Thomas Morus on Statesmanship*, Washington, The Catholic University of America Press, 1996.



interativa e pouco a pouco o rádio, a TV e mesmo o jornal e a revista vão criando espaços democráticos para “o outro lado”, para a reação das pessoas.

Tudo fica mais fácil quando há símbolos que ajudam a visualizar a mudança. A política lida com conteúdos simbólicos e os líderes buscam exercer a forma moderna do que Gramsci chamava, com outra conotação, de hegemonia cultural. Isso requer qualidades de “ator”, que não se dissociam da experiência prévia de cada um.

No jogo entre simbolismo e realizações práticas, o líder precisa ser capaz, pela intuição ou pelo conhecimento, de elaborar e transmitir uma “visão” dos problemas que enfrenta, uma visão da sociedade e do país. Quando se trata de políticos de expressão nacional, dadas as condicionantes da globalização, devem possuir algum tipo de “sentimento do mundo”. Estadista é aquele que projeta o futuro do seu país, consegue enxergá-lo no contexto mundial e é capaz de conduzi-lo nessa direção.

Num mundo de mensagens intercomunicadas e de participação crescente, o líder democrático, embora consciente dos conflitos e das diferenças de classe, deve propor valores que possam ser compartilhados pela parcela majoritária da sociedade. Caso contrário, perde força. Como sua relação com os liderados não é estática, ele tentará convencê-los o tempo todo, arriscando-se ora a ganhar, ora a perder. Ao ganhar, buscará atrair um número cada vez maior de pessoas, grupos, movimentos e instituições para seu lado. Ao perder, terá de ver no que se equivocou e, dentro de suas convicções, refazer, humildemente, o circuito do convencimento que pode levar à vitória.

A capacidade de simbolizar e transmitir mensagens é, no fundo, idêntica à virtude de enxergar e propor à sociedade um caminho que seja aceito pelos liderados, ainda que momentaneamente. Numa sociedade interativa, esse “projeto” não pode ser concebido como um ato de razão ou de vontade, mas como uma construção coletiva em que uns — os líderes — expressam melhor e simbolizam em dado momento o movimento da sociedade, o qual necessariamente está condicionado por valores, por modelos culturais, com os quais e sobre os quais se age. Ou o líder aponta e abre caminhos ou perde poder.

Mas o atributo pessoal crítico para o exercício da liderança, na nova como na velha política, ainda é a coragem. Porque, num certo momento, será indispensável tomar decisões que contrariam muita gente; será preciso, até, tomar decisões quase sozinho, por mais “persuadível” que se seja. Líder é aquele que, uma vez convencido do pleno acerto de uma decisão importante, só aceita uma atitude de si mesmo: tomar essa decisão. Por mais difícil que seja, ele resolve ir em frente por um caminho, ainda que contra todos, e insiste até ganhar, porque vê lá na frente que é isso, e não outra coisa, que tem que fazer.

Max Weber tinha desprezo pelo político que dá de ombros para as consequências de seus atos, jogando a “culpa” na mesquinhez dos outros ou do mundo, resguardando-se em sua moral íntima, com as mãos limpas. Ao contrário, respeitava o homem maduro (não importa se jovem ou velho) que, em

determinada circunstância, decide: “não posso fazer de outro modo” e assume a respectiva responsabilidade. “Isso é algo genuinamente humano e comovente”, ele diz. “Na medida em que isso é válido, uma ética de fins últimos e uma ética de responsabilidade não são contrastes absolutos, mas antes suplementos, que só em uníssono constituem um homem genuíno — um homem que pode ter a ‘vocação para a política’”.<sup>56</sup>

A possibilidade vislumbrada por Weber de conciliar pragmatismo com valores e limites éticos que transcendem o imediato da circunstância é encorajadora para o governante que pergunte a si mesmo, como nos perguntamos muitas vezes, se conseguirá levar adiante as mudanças necessárias, com a velocidade necessária, pelos caminhos sinuosos da democracia.

Fiquemos com Weber para terminar: “A política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva. Certamente, toda a experiência histórica confirma a verdade, que o homem não teria alcançado o possível se repetidas vezes não tivesse tentado o impossível. Para isso, o homem deve ser um líder, e não somente um líder, mas também um herói, no sentido muito sóbrio da palavra. E mesmo os que não são líderes nem heróis devem armar-se com a fortaleza de coração que pode enfrentar até mesmo o desmoronar de todas as esperanças.”

A experiência do Brasil, como a de outros países importantes da América Latina, dá razões para manter viva a esperança no reformismo democrático e renovar sua agenda política.

---

<sup>56</sup> Max Weber, “A política como vocação”, in *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1963, cap. 4, p. 151, tradução de Waltensir Dutra.







# Eco-Audit

## Environmental Benefits Statement

The Commission on Growth and Development is committed to preserving endangered forests and natural resources. The World Bank's Office of the Publisher has chosen to print these Working Papers on 100 percent postconsumer recycled paper, processed chlorine free, in accordance with the recommended standards for paper usage set by Green Press Initiative—a nonprofit program supporting publishers in using fiber that is not sourced from endangered forests. For more information, visit [www.greenpressinitiative.org](http://www.greenpressinitiative.org).

The printing of all the Working Papers in this Series on recycled paper saved the following:

Trees*	Solid Waste	Water	Net Greenhouse Gases	Total Energy
48	2,247	17,500	4,216	33 mil.
*40 inches in height and 6–8 inches in diameter	Pounds	Gallons	Pounds CO <sub>2</sub> Equivalent	BTUs



## The Commission on Growth and Development Working Paper Series

29. *The Automotive Industry in the Slovak Republic: Recent Developments and Impact on Growth*, by Malgorzata Jakubiak and Peter Kolesar, June 2008
30. *Crime and Growth in Colombia*, by Mauricio Cardenas, June 2008
31. *Chilean Growth Through East Asian Eyes*, by Homi Kharas, Danny Leipziger, and R. Thillainathan, June 2008
32. *Population Aging and Economic Growth*, by David E. Bloom, David Canning, and Günther Fink, July 2008
33. *Early Life Nutrition and Subsequent Education, Health, Wage, and Intergenerational Effects*, by Jere R. Behrman, July 2008
34. *International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned*, by Maurice Obstfeld, August 2008
35. *Policy and Institutional Dynamics of Sustained Development in Botswana*, by Gervase Maipose, August 2008
36. *Exports of Manufactures and Economic Growth: The Fallacy of Composition Revisited*, by William R. Cline, August 2008
37. *Integration with the Global Economy: The Case of Turkish Automobile and Consumer Electronics Industries*, by Erol Taymaz and Kamil Yilmaz, August 2008
38. *Political Leadership and Economic Reform: the Brazilian Experience*, by Henrique Cardoso and Eduardo Graeff, September 2008

### **Forthcoming Papers in the Series:**

*Philippines Case Study: The Political Economy of Reform during the Ramos Administration (1992–98)*, by Romeo Bernardo and Christine Tang (September 2008)

*Making Difficult Choices: Vietnam in Transition, Martin Rama*, based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt, with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang, November 2008



This paper deals with Brazil's recent progress in consolidating democracy, controlling inflation, and resuming economic growth. Written by participants in the process, and from their perspective, the paper seeks to identify the importance and the limits of political leadership, highlighting the roles of the presidency, political parties, Congress, and media. References to the experience of Argentina, Chile, and Mexico help to contrast what is specifically Brazil, and less Latin America.



Este paper relata os progressos recentes feitos pelo Brasil no sentido de consolidar a democracia, controlar a inflação e retomar o crescimento econômico. Com a objetividade possível, levando em conta a participação dos autores nos acontecimentos, o relato busca reconhecer a importância e os limites da liderança política do país nesse processo, destacando os papéis do presidente da República, dos partidos políticos, do Congresso e dos meios de comunicação. Referências ocasionais à experiência dos vizinhos Argentina, Chile e México servem para realçar as peculiaridades do Brasil no contexto da América Latina.

**Fernando Henrique Cardoso**, *Former President of Brazil (1995–2002); currently president of the Instituto Fernando Henrique Cardoso (Sao Paulo, Brazil)*  
**Eduardo Graeff**, *Head of the State of Sao Paulo Liaison office in Brasilia*

## Commission on Growth and Development

Montek Ahluwalia  
Edmar Bacha  
Dr. Boediono  
Lord John Browne  
Kemal Derviş  
Alejandro Foxley  
Goh Chok Tong  
Han Duck-soo  
Danuta Hübner  
Carin Jämtin  
Pedro-Pablo Kuczynski  
Danny Leipziger, *Vice Chair*  
Trevor Manuel  
Mahmoud Mohieldin  
Ngozi N. Okonjo-Iweala  
Robert Rubin  
Robert Solow  
Michael Spence, *Chair*  
Sir K. Dwight Venner  
Ernesto Zedillo  
Zhou Xiaochuan

The mandate of the Commission on Growth and Development is to gather the best understanding there is about the policies and strategies that underlie rapid economic growth and poverty reduction.

The Commission's audience is the leaders of developing countries. The Commission is supported by the governments of Australia, Sweden, the Netherlands, and United Kingdom, The William and Flora Hewlett Foundation, and The World Bank Group.



Dutch Ministry of Foreign Affairs



[www.growthcommission.org](http://www.growthcommission.org)  
[contactinfo@growthcommission.org](mailto:contactinfo@growthcommission.org)