

O GOVERNO ITAMAR E A DEMOCRACIA DE 1988*

A democracia vigente no Brasil nasceu da superação do regime militar-autoritário inaugurado pelo golpe militar de 1964. Esse regime encerrou-se em 1984 graças ao forte movimento de democratização que, iniciado em 1983,¹ desencadeou o processo de “transição política” vigente até 1994. Esse processo de transformação política foi longo e muito complexo: até a promulgação da Constituição de 1988 nele predominou a democratização política que, depois, dividiu a cena e se articulou, de forma tensa, com a liberalização da economia. O governo Itamar Franco – iniciado em outubro de 1992, na sequência do *impeachment* de Fernando Collor de Mello – cumpriu papel muito relevante na finalização desse processo de transição política.² Infelizmente, poucos trabalhos acadêmicos têm dado suficiente atenção ao modo inovador com que o governo Itamar assimilou a herança do passado imediato. Ele tem sido reduzido, de forma muito frequente, a pouco mais do que base de lançamento de um plano bem-sucedido de estabilização monetária, o Plano Real. Embora isso seja, inegavelmente, sua realização mais notória, o governo Itamar foi muito mais do que isso. Nele começou a se tornar efetiva a concepção de democracia fixada na Constituição de 1988.

Na fase pós-1988 da transição política, o governo Collor (1990-1992) promoveu uma reforma moderada (pelo Congresso) das relações Estado/mercado, com a liberalização progressiva do comércio exterior e realização de um programa de privatizações das empresas estatais. Ademais, fez tentativas, em parte

frustradas, de eliminar a grande instabilidade monetária herdada dos anos 1980. Tais iniciativas de mudança da ordem econômica ensejaram disputas políticas cada vez mais exacerbadas entre a Presidência da República, as forças políticas sediadas no Legislativo e as enraizadas em vários segmentos societários, como sindicatos, associações profissionais, religiosas, de opinião etc. Essas disputas políticas envolveram confrontos de interesses e ideários econômicos distintos e – cada vez mais – diferentes concepções de democracia. Fernando Collor tendia a restringir a democracia a sua dimensão eleitoral e entender de forma exacerbada o poder da Presidência – restringindo a dimensão social do regime e a autoridade do Legislativo e do Judiciário. Ao invés, os partidos políticos e as organizações sociais vinculados ao movimento de democratização da década anterior construíram, aos poucos, uma coalizão de oposição que advogava a ultrapassagem daquelas restrições. Essa coalizão oposicionista, que associava uma concepção mais ampla e equilibrada de democracia ao valor da ética na vida pública, liderou o movimento bem-sucedido pelo *impeachment* de Fernando Collor.³ Ao assumir a Presidência de República, Itamar Franco deu curso ao impulso societário em favor da democracia social, da ética política e assimilou – a seu modo – as transformações produzidas na vida econômica pelo governo Collor. É disso que se tratará a seguir, tendo como referência o período anterior à revisão constitucional de 1993 e ao Plano Real.

A REVALORIZAÇÃO DO CONGRESSO E DA DIMENSÃO “SOCIAL” DA DEMOCRACIA

O estilo e valores políticos de Itamar Franco ajudam a entender o modo como seu governo absorveu a herança recebida. Como destacou Tarcísio Costa (2000: 268-270),

Faltam a Itamar os dotes cênicos de Collor. Não lhe apetece a política-espetáculo. É mais da prosa ao pé-de-ouvido. Tampouco sonha com o ingresso no Primeiro Mundo. Parece satisfeito com Juiz de Fora. Não é fascinado por tecnologia de ponta, muito menos se vier d'além-mar. Prefere o fusquinha, que lhe evoca a indústria nascente. Seria mais protecionista se o discurso liberal não se revelasse tão avassalador. [...] Defende os direitos sociais. Tem certamente mais sensibilidade social do que Collor. Ficou constrangido com as negociatas de PC Farias. Afastouse de Collor bradando pela moralidade pública [...]. Para Itamar, o moderno seria o social. [...] Daí a necessidade de chamar a esquerda para formar o governo, com o PFL, o PMDB e o PSDB. [...] Qualificava como falsa modernidade a promovida por Collor, “uma modernidade que se paga com a miséria do povo”.

Tais diferenças materializaram-se aos poucos, de modo irregular, com idas e vindas, em políticas de governo contrapostas às de Fernando Collor. Mas essas políticas não resultaram apenas do estilo e dos valores políticos do presidente Itamar Franco; derivaram também de mudanças ocorridas nas relações entre os poderes de Estado e entre a sociedade e o Estado. Ao afastar Collor da Presidência, o Congresso se afirmou como poder, e as organizações societárias

– sindicatos, organizações estudantis e de classe média profissional – mostraram ter condições de fazer valer sua vontade mobilizando a população contra dirigentes e/ou suas políticas. Em suma, o processo de *impeachment* não foi apenas o afastamento de um presidente que “rompera as regras do jogo”; foi também um processo pelo qual centros de poder político e atores sociais, antes subalternos, afirmaram sua força política, em linha com o processo de democratização iniciado nos anos 1980.

Na sequência, ressaltamos dois conjuntos de iniciativas do governo Itamar que, entre outras, fizeram contraponto às políticas do seu antecessor.

Em primeiro lugar, Itamar Franco constituiu seu governo com membros de vários partidos – PMDB, PSDB, PFL, PSB, PTB, PDT mais o PDS, no segundo escalão, e o PPS na representação parlamentar. Além disso, incluiu no governo ministros sem vínculos partidários, de orientações políticas heterogêneas, ainda que predominantemente de esquerda. Seu ministério multipartidário resultou, sim, de negociações com os partidos e segmentos deles, mas não de indicações formais dos dirigentes partidários; as escolhas foram de Itamar Franco ou sugestões de lideranças próximas a ele. A formação do ministério foi bem demorada, feita a conta-gotas: as conversas se iniciaram em agosto, quase dois meses antes de a Câmara de Deputados autorizar o processo de *impeachment*; e a última nomeação de ministro ocorreu quase um mês depois, no final de outubro de 1992.

A demora na formação do ministério decorreu não só da multiplicidade dos partidos envolvidos e do empoderamento do Congresso – que acabara de destituir um presidente –, mas também do fato de o novo governo ter um horizonte muito curto, pouco mais de dois anos, sendo o último, 1994, ano eleitoral. Isso fez com que as negociações se tornassem mais difíceis, particularmente quando envolviam os partidos políticos que tinham candidaturas potenciais à Presidência, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

O PT decidiu não participar do ministério, preferindo preparar-se para a próxima eleição presidencial, ampliando seus contatos com o empresariado e adensando seus vínculos com as camadas populares não organizadas. Para atingir este último objetivo organizou a Caravana da Cidadania para percorrer o país sob liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Dessa forma o partido se dissociava de um governo que parecia ter poucas chances de sucesso e preservava seu candidato à Presidência. A posição do PT – anunciada já em agosto de 1992 – manteve-se depois da posse definitiva de Itamar.⁴ Em função disso, o PT foi contrário à incorporação de Luiza Erundina, ex-prefeita de São Paulo, ao governo e, quando ela foi nomeada em 1993 para a Secretaria da Administração Federal, suspendeu sua filiação por um ano.⁵ Ainda assim, o PT definiu-se como “oposição ativa propositiva”, e suas lideranças – com Lula à frente – mantiveram relações amistosas com Itamar. Mais ainda: o PT apoiou no Congresso as inicia-

tivas de Itamar pelo menos nos seus primeiros seis meses de governo; lideranças petistas fizeram indicações para o governo de nomes não pertencentes ao partido, como o de Walter Barelli para o Ministério do Trabalho, e contribuíram com sugestões para a sua política social.⁶

O PMDB não foi incorporado imediatamente ao governo Itamar Franco, em função de resistência de seu presidente, Orestes Quércia, candidato potencial à Presidência da República. Quércia emulava o comportamento do PT, preferindo não participar do ministério para preservar sua futura candidatura presidencial de um possível fracasso do governo. Teve, entretanto, que ceder à maioria dos dirigentes do PMDB, que julgou necessária a participação do partido não só pelas vantagens do acesso aos recursos do Executivo, mas também para assegurar a estabilidade do regime democrático. A disputa no interior do PMDB teve, porém, consequências: não só os membros do partido foram incorporados ao governo com certo atraso, mas também em cargos de relevância menor do que se esperava.⁷

Apesar da demora e das dificuldades para formar seu governo,⁸ Itamar Franco contou com bastante apoio no Congresso. Assim, além de obter o apoio majoritário do Congresso para suas iniciativas, conseguiu reunir em torno de si, em janeiro de 1993, representantes de 19 partidos políticos para apresentar seu programa de governo (Poli, 08/01/1993: seq. 004). A boa vontade parlamentar decorria não só da maior afinidade do Legislativo em relação ao padrão “negociado” de governar do novo presidente, mas também do receio de transformar as suas hesitações e decisões abruptas em nova crise política.

Em segundo lugar, o governo Itamar Franco divergiu do antecessor ao estimular a formulação e a execução de políticas de combate às consequências da grande desigualdade social vigente. No período Collor, a busca da estabilidade monetária e as tentativas de realizar reformas liberais marginalizaram completamente o social da agenda governamental; mais do que isso, aquele governo confrontou os atores coletivos que demandavam direitos sociais e maior participação na renda e nas decisões.⁹ Itamar Franco, ao contrário, recusava a definição estreita de modernidade adotada no governo Collor; para ele a afirmação do Brasil como nação dependia justamente do enfrentamento da questão social, da elevação do padrão de vida da população pobre.

Ao recolocar a questão social na agenda política do governo e articular o Estado aos movimentos societários que atuavam na mesma direção, Itamar retomou dois elementos centrais do pacto constitucional de 1988: o que definiu o novo regime democrático como uma ruptura em relação ao desenvolvimentismo socialmente excludente; e o elemento participativo da Constituição que atribuía à cidadania anterioridade política em relação ao Estado.

A prioridade dada à questão social no governo Itamar Franco materializou-se em políticas de governo e no abrigo institucional dado a iniciativas de movimentos sociais e entidades atuantes no combate à pobreza e à desigualdade.¹⁰

Já em dezembro de 1992, foi promulgada uma nova política salarial, depois de dois meses de discussões entre governo, Congresso, entidades patronais e sindicais. A ênfase nas negociações permitiu que a nova lei fosse aprovada por “acordo de lideranças” tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. A nova lei mantinha os reajustes quadrimestrais previstos na lei anterior, mas ampliava as antecipações bimestrais de 50 para 60% do índice de reajuste do salário mínimo (IRSM) dos dois meses anteriores para quem recebia até seis salários mínimos e não até três, como antes.¹¹

Ademais, logo no início do governo Itamar, o Ministério da Ação Social – que se concentrava em ações clientelistas de ajuda aos pobres – foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social, provido de um conjunto de secretarias orientadas para dar efetividade aos direitos fixados pela Constituição de 1988, efetividade definida como dever do Estado, independentemente de prestação contributiva. Comandado por Jutahy Magalhães Junior (PSDB-BA),¹² o novo ministério retomou o debate em torno da regulamentação da assistência social que fora inviabilizada pelo governo Collor. Organizou e participou de discussões a esse respeito em todo o Brasil com gestores municipais, estaduais e organizações não governamentais e, depois de debates intensos no parlamento, deu a forma final ao projeto da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada pelo Congresso e promulgada em 7 de dezembro de 1993. A lei regulamentou as normas constitucionais sobre seguridade social e tornou-se a referência legal básica para as políticas de assistência social desenvolvidas desde então (cf. Sposati, 2004).

Outro conjunto marcante de iniciativas do governo Itamar teve como objetivo minorar os efeitos da pobreza extrema, que atingia então 32 milhões de brasileiros, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Pelião, 1993). Ainda em 1992, seu governo articulou-se com a Frente Nacional de Prefeitos para definir formas de auxílio aos mais pobres. Em 1993 ampliou o escopo dessas articulações incluindo organizações sociais, partidos políticos e entidades estatais. A criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em abril de 1993, composto por representantes do governo e, majoritariamente, da sociedade civil, foi um dos pontos altos desse processo de articulação entre o governo e associações não governamentais. O Consea teve dom Mauro Morelli, bispo de Caxias, RJ, como seu presidente e o sociólogo Herbert José de Souza (Betinho), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), como sua liderança mais expressiva. Sob o estímulo desse Conselho, uma comissão especial formulou o Plano de Combate à Fome e à Miséria para orientar a distribuição de cestas básicas em colaboração da Igreja e de movimentos sociais.¹³ A ação governamental ocorreu de forma inter-relacionada a iniciativas de mobilização societária como a Ação da Cidadania (rede nacional de entidades sob a liderança de Betinho em favor da população abaixo da linha da pobreza) e o Comitê de Entidades Públicas (Coep),¹⁴ formado por empresas

e outras organizações estatais, ambos constituídos em 1993. Resultou dessa “virada social” a definição de

seis programas prioritários [...] direcionados ao combate à fome: alimentação e nutrição infantil; merenda escolar; alimentação do trabalhador; distribuição emergencial de alimentos; reforma agrária; e geração de emprego e renda”, que resultaram em aumento significativo do dispêndio público para os mais pobres (Paiva, 2009: 20).

Tanto a construção por Itamar Franco da coalizão partidária ampla para sustentar o seu governo – ainda que sem a participação do PT – como a implementação de políticas sociais tiveram efeitos importantes na dinâmica das disputas políticas e na gestão e reforma da economia.

A articulação multipartidária que sustentava o governo Itamar demarcou um campo político majoritário – formado por partidos que iam da esquerda moderada à direita – do qual poderia surgir um projeto político para dar “acabamento” à transição política. Esse novo campo majoritário não se limitou a agregar partidos muito heterogêneos, deixando fora o Partido dos Trabalhadores; essa articulação partidária também implementou políticas que envolviam uma apropriação parcial de lemas – como os da questão social e da participação da sociedade civil – que desde as eleições de 1989 eram politicamente vinculados apenas ao PT. Mais ainda: a demarcação desse campo político abriu a possibilidade do surgimento de uma candidatura presidencial com chances de enfrentar Lula em 1994.

Sublinhe-se que se tratava apenas de possibilidades; elas só se tornariam efetivas se o governo Itamar, além de conservar uma ampla coalizão política como a que o sustentou nos seus meses iniciais, tivesse sucesso na gestão da economia.

LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA E ORTODOXIA FISCAL

A amplitude e heterogeneidade da articulação política que sustentava o governo Itamar reforçaram a aversão do presidente às políticas heterodoxas de combate à inflação que tinham marcado o primeiro ano do governo Collor e contribuíram para reduzir hesitações e reticências do chefe de Estado em relação às demandas de liberalização econômica das elites econômica e política e da maior parte dos meios de comunicação de massa.

Cabe enfatizar que essa resistência à liberalização econômica e à redefinição das relações do país com o exterior não era mera idiossincrasia de Itamar Franco. Havia também na cena pública relutância em aceitar as reformas liberais: ela se manifestava na burocracia do Estado, nos sindicatos e em parte minoritária da classe política – nos partidos de esquerda e, mesmo, em setores políticos identificados com o padrão anterior de industrialização comandado pelo Estado.

Um dos sinais de moderação do impulso liberal surgiu na política de privatizações herdada do governo Collor. Ela teve sequência no governo Itamar, mas com maior controle da Presidência da República (antes o BNDES conduzia

as privatizações com muito mais autonomia), em ritmo mais lento do que no governo anterior e com menos concessões aos portadores de títulos desvalorizados da dívida pública (moedas podres) na compra das empresas estatais.¹⁵ Já sob esse novo enquadramento normativo, foi privatizada em 02/04/1993 a Companhia Siderúrgica Nacional, ícone da industrialização brasileira, em meio a grande tumulto promovido por sindicatos.

O impulso liberalizante teve continuidade também no plano das relações do Brasil com o exterior.¹⁶ Com efeito, a estratégia de inserção positiva do Brasil no espaço político internacional – iniciada no governo Collor – prosseguiu no governo Itamar, agora sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, o novo ministro das Relações Exteriores. Procurou-se manter um lugar relevante para o Brasil na discussão dos novos temas globais – direitos humanos, ecologia, narcotráfico e terrorismo – para evitar a definição de regimes internacionais que, em nome da “soberania compartilhada”, “limitada” etc., pudessem dar sustentação ao intervencionismo das potências centrais.

No que diz respeito, especificamente, à integração do Brasil ao seu espaço regional houve, no governo Itamar, mais do que continuidade; ocorreu uma mudança qualitativa em relação ao governo Collor, embora tal alteração tenha incorporado plenamente as iniciativas daquele governo.

O Mercosul ganhou posição ainda mais importante na estratégia brasileira. No governo Collor, o acordo entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai ganhara o status de bloco econômico regional, permitindo a expansão privilegiada da economia nacional em uma competição global mais aberta. Com efeito, o projeto de união aduaneira – a ser atingido no final de 1994 – pretendia converter o Mercosul em meio para fortalecer a posição brasileira no processo de integração competitiva em um mundo cada vez mais globalizado. No governo Itamar, em resposta à assinatura do Acordo de Livre Comércio na América do Norte (Nafta), com a participação do México, o Mercosul ganhou uma dimensão político-estratégica adicional, antes apenas embrionária.

Da perspectiva brasileira, o Mercosul passou a ser considerado um primeiro passo para constituir, no futuro, um bloco regional mais amplo, incluindo todos os países da América do Sul. Dessa forma, a América do Sul – e não mais a América Latina – se tornou lócus privilegiado na estratégia brasileira de inserção mundial.¹⁷ Essa estratégia de articulação sul-americana foi ensaiada no lançamento da Iniciativa Amazônica, em dezembro de 1992, reunindo o Brasil e os países da bacia do Amazonas, e foi efetivada mais fortemente no ano seguinte, como se verá.

Em suma, materializou-se na prioridade política dada ao Mercosul e à América do Sul a estratégia inserção competitiva¹⁸ do Brasil na nova ordem mundial. Com ela o país abandonava a política externa orientada por um nacionalismo defensivo, vigente até a década de 1980, em favor de um nacionalismo voltado para fora, que almejava fazer do país um participante ativo e, se possível, protagonista da nova ordem mundial em construção.

O programa de abertura comercial ao exterior também não foi interrompido; fora iniciado em 1990 e mantido até o final do governo Collor. A despeito dos protestos da Fiesp, o ministro da Economia daquele governo – Marcílio Marques Moreira – manteve, nos últimos dias de sua gestão, o cronograma acelerado de redução de tarifas alfandegárias que havia fixado. Com a posse de Itamar Franco não se interrompeu o cronograma, mas sua reafirmação só ocorreria efetivamente alguns meses depois, em meados de 1993, quando o governo brasileiro deveria decidir se manteria ou não o cronograma de redução de tarifas de importação.

No capítulo da negociação da dívida externa, o governo Itamar encontrou obstáculos de monta para ser bem-sucedido. Recorde-se que, no governo Collor, foram assinados acordos com o FMI e com o Clube de Paris. Não foi possível, porém, completar o acordo com os credores privados, pois esses se sentiam inseguros em função do *impeachment* e da incerteza política que se seguiu.¹⁹ Ocorre que, caso não fosse resolvida a questão da dívida externa, seria de esperar que surdissem bloqueios dos países centrais às pretensões diplomáticas brasileiras em outras áreas da política internacional. A questão já não era controversa para a diplomacia brasileira, pois havia concordância em relação às vantagens obtidas no acordo provisório sobre a dívida externa privada feito pouco antes do *impeachment*. Ademais, considerava-se importante completar a renegociação para assegurar a continuidade do fluxo voluntário de capitais estrangeiros para o Brasil, que já tinha sido retomado, reduzindo o estrangulamento externo da economia brasileira. Com efeito, a partir de 1992 houve um forte fluxo de capitais para o Brasil, o que ajudou a ampliar as reservas em moeda estrangeira de US\$ 9,4 bilhões em 1991 para US\$ 23,7 bilhões em 1992.²⁰ Do ponto de vista dos credores, porém, o governo Itamar, nos seus primeiros meses, não passava impressão de estabilidade que lhes desse segurança para formar um acordo.

Com efeito, a despeito da boa sustentação parlamentar, as dificuldades de gestão econômica e o modo como foram enfrentadas pelo presidente e pelos ministros, produziam forte sensação de instabilidade política. Quando Itamar Franco assumiu a Presidência, em outubro de 1992, os índices de inflação eram muito altos – 25,5% em agosto e 27,3% em setembro de 1992, e não recuaram significativamente depois – atingiram 24,9% em outubro e 24,2% e 23,7% nos meses seguintes.²¹

A inflação e o seu combate estavam no topo da agenda do presidente e dos que comandavam o Ministério da Fazenda. Os três ministros da Fazenda iniciais do governo Itamar – Gustavo Krauze, Paulo Haddad e Eliseu Resende – compartilhavam uma orientação liberal, priorizaram o ajuste fiscal e o controle monetário para reduzir a inflação, considerada naquele momento o problema econômico central do Brasil. Eles não conseguiram, porém, resultados visíveis e foram atingidos pela impaciência das elites políticas e do presidente: deixaram o ministério sem que qualquer deles tivesse completado três meses no cargo.²²

Ainda assim, foram tomadas, nesse período inicial, iniciativas importantes para promover o ajuste fiscal, que se considerava chave para permitir o combate à inflação. A mais importante delas só pôde ser adotada graças à abrangência do apoio parlamentar com que contava o governo Itamar. Refiro-me à aprovação da Emenda Constitucional nº 3, enviada ao Congresso em janeiro e aprovada em 17 de março de 1993. Essa emenda, entre outras medidas, determinou que as pensões e aposentadorias de funcionários civis e militares fossem custeadas não só pela União mas também pelos servidores, permitiu que a União retivesse suas transferências de recursos tributários para estados e municípios, caso estes não pagassem suas dívidas para com o governo federal, e criou o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), para vigorar em 1993 e 1994.²³ A aprovação se deu por maioria – 349 votos contra 85 – na Câmara dos Deputados e 65 votos contra 12 no Senado Federal.²⁴ Para a vitória na Câmara o governo contou com os votos até do PT, que não fazia parte de sua base parlamentar. Os votos contrários vieram do PDS e da ala do PFL liderada pelo governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães. O apoio parlamentar ao governo foi forte o bastante para contrariar intensa campanha contrária ao IPMF de entidades empresariais e a oposição da grande imprensa.²⁵

Ainda que o governo Itamar contasse com o apoio desse conjunto amplo de forças políticas – que ia da centro-direita à centro-esquerda – apostando numa agenda política socialmente inclusiva e moderadamente liberal, parecia faltar à coalizão política um eixo organizador.

O presidente da República parecia ter vontade política e boas intenções, mas não um programa; o governo não tinha unidade de ação nem rumo bem definido. E mesmo tendo boa sustentação parlamentar, o governo federal vinha produzindo conflitos internos em demasia e seguidas demissões de ministros, fazendo crer que sua estabilidade política era precária. Ademais, embora o governo tivesse conseguido avançar na execução de sua agenda social, suas iniciativas no campo econômico – continuidade do programa de privatização, elevação da carga tributária e cortes de gastos – ficaram muito aquém do que se acreditava necessário para produzir efeitos estabilizadores sobre a moeda. A inflação – considerada a questão central a enfrentar – continuava perto de 30% ao mês nos primeiros meses de 1993 e não havia perspectiva de redução significativa.²⁶

A partir do final de fevereiro, quando Paulo Haddad pediu demissão do Ministério da Fazenda, a sensação de instabilidade se acentuou, levando as forças políticas a transferir para o futuro, para um governo saído das eleições de 1994, a solução dos problemas nacionais. O próprio PSDB, que desde o início apostara no governo Itamar, decidiu em 15 de abril ter candidatos próprios à Presidência e aos governos estaduais em 1994.²⁷ Com isso, tornava ainda mais difícil a construção de uma aliança eleitoral entre os partidos que apoiavam o governo Itamar para fazer frente ao candidato do PT.

A vitória esmagadora do presidencialismo no plebiscito sobre forma de governo, ocorrido em 21 de abril de 1993, contribuiu também para aumentar o peso das eleições de 1994 na agenda política e para reforçar a percepção do governo Itamar como período de transição.

O presidente Itamar Franco parecia não se dar conta do esvaziamento de seu governo e seguiu permitindo que demissões de ministros fossem uma forma usual de resolver divergências políticas. Isso chegou ao máximo em maio. Nesse mês, três ministros deixaram o governo: no dia 6, Yeda Crusius, ministra do Planejamento, demitiu-se por não ter sido convidada por Itamar para as discussões do Plano Eliseu – apresentado pelo ministro da Fazenda; em 18, Luíza Erundina, ministra da Administração, foi exonerada por ter discursado sobre um carro de som de funcionários públicos grevistas defendendo um reajuste salarial que lhes fora negado pelo ministro da Fazenda; e em 17 o próprio ministro Eliseu Resende apresentou carta de demissão em função da perda de autoridade política, decorrente do seu suposto envolvimento em conluio com a empreiteira Odebrecht para quem trabalhara (Poli, 06/05/1993: seq. 014).

É muito provável que a falta de resultados perceptíveis no combate à inflação e a visível instabilidade governamental tenham resultado na perda do apoio popular com que contara o governo Itamar nos seus primeiros meses. Ao passo que no último mês do governo Collor apenas 18% da população o avaliava positivamente, desde a posse de Itamar, em outubro, a aprovação popular ao governo foi aumentando até alcançar, em fevereiro de 1993, 36% de avaliações positivas (ótimo e bom). A partir daí, porém, tais avaliações passaram a declinar, chegando a 24% e 21% em março e, depois, a 17% e 19% nos meses de abril e maio de 1993.²⁸ É muito provável que essa queda acentuada na aprovação popular tenha contribuído, por sua vez, para acentuar o esvaziamento político do governo Itamar. Além de estar com prestígio popular similar ao que o governo Collor tinha quando afastado do cargo pela Câmara dos Deputados, a coalizão partidária que sustentava o governo Itamar não dispunha, entre seus possíveis candidatos, de nenhum que se aproximasse do prestígio popular de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Na pesquisa do Datafolha do mês de maio, Lula tinha 14,8% das intenções espontâneas de voto, quase três vezes mais do que os 5,5% do segundo colocado, Paulo Maluf, prefeito de São Paulo.

Nestas circunstâncias, de instabilidade política e queda de prestígio popular, a solução que fosse dada para a substituição do ministro Eliseu Resende – demissionário desde 17 de maio – seria chave para recuperar a capacidade política do governo Itamar, pois era a partir do Ministério da Fazenda que se poderia construir uma solução para a inflação que atormentava os brasileiros.

CONTINUIDADE NA GESTÃO ECONÔMICA E REDEFINIÇÃO DA COALIZÃO POLÍTICA

A escolha do senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) – ministro das Relações Exteriores – para comandar o Ministério da Fazenda teve alto grau de aprovação entre os participantes da cena pública – a maioria da elite política, elites econômicas e órgãos de comunicação. A nomeação do senador foi vista como capaz de fornecer o eixo que parecia faltar ao governo Itamar e à coalizão política que o sustentava.

Com a saída de Fernando Henrique Cardoso do Ministério das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, secretário-geral do Itamaraty, assumiu comando do ministério.²⁹ Nessa área, foi consolidada a estratégia brasileira de inserção internacional: reforçar os laços com os países da América do Sul e assegurar ao Brasil um lugar relevante na discussão de assuntos globais.

Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda em 21 de maio de 1993 e, em seu discurso de posse, explicitou uma perspectiva liberal modulada por preocupações com a desigualdade socioeconômica e o combate à pobreza. Segundo ele, os problemas imediatos do Brasil estavam concentrados no Estado e não no mercado; a inflação era o inimigo fundamental a combater; ela inviabilizava o desenvolvimento e onerava principalmente os mais pobres; mas o combate à inflação não se faria dando sustos no mercado ou tratando a economia com passes de mágica. Reformado o Estado e eliminada a inflação, o país poderia voltar a se desenvolver de forma sustentada.

Esses argumentos o distanciavam nitidamente do nacional-desenvolvimentismo, com sua tolerância em relação à inflação e ao ônus que acarretava para os mais pobres. Eles não demarcavam, porém, o terreno em relação ao neoliberalismo. Nada se afirmava sobre o papel do Estado reformado no processo de desenvolvimento. Essa não era questão que se colocava de imediato. Mesmo sem tal demarcação, naquele momento, a fé política social-democrata protegia o novo ministro da identificação “neoliberal”, que as correntes de esquerda haviam tornado desqualificadora.

A posição destacada de Cardoso no espaço político e a relevância social que as questões econômicas tinham naquele momento poderiam colocar o ministro em situação favorável como futuro candidato à Presidência da República, caso tivesse algum sucesso no combate à inflação. Em função disso, suas iniciativas passaram a ser entendidas pelas principais lideranças partidárias como portadoras de futuro, como alicerces possíveis de uma aliança eleitoral a ser construída para disputar contra o candidato do PT as eleições de 1994.³⁰

Inicialmente, a gestão econômica de Fernando Henrique Cardoso deu continuidade e aprofundou as políticas de seus antecessores. Assim, em 14 de junho, menos de um mês depois de sua posse, o novo ministro lançou o Programa de Ação Imediata (PAI) prometendo: a) finalizar a renegociação da dívida externa para reintegrar o país no mercado financeiro internacional; b) ace-

lerar o programa de privatizações de empresas estatais; c) pôr ordem nos bancos públicos estaduais e nas relações financeiras entre os estados (endividados e inadimplentes) e a União; e d) recuperar a receita federal dando vigência ao IPMF e combatendo a evasão fiscal, principalmente das grandes empresas, e cortar gastos do governo federal previstos no orçamento de 1993.

Principiemos pela questão da dívida externa. As negociações com os credores privados estrangeiros estavam em suspenso desde o começo do governo Itamar. Sua conclusão dependia de os credores terem confiança na estabilidade desse governo. É verdade que os acordos assinados no governo Collor com o FMI e com o Clube de Paris já tinham ajudado a impulsionar o fluxo voluntário de capitais para o Brasil afrouxando o estrangulamento externo da economia brasileira.³¹ A preservação dessa boa situação dependia, porém, de o acordo com os bancos privados ser concluído.

Tendo isso em vista, Fernando Henrique – ao assumir o Ministério da Fazenda – confirmou Pedro Malan como responsável pela renegociação da dívida externa, função que exercia desde o governo Collor. A renegociação seguia as diretrizes do Plano Brady – pelo qual cada governo devedor trocava os títulos da dívida antes emitidos por novos, com desconto, mas garantias mais sólidas, representadas por um conjunto de bônus de mesmo valor, emitidos pelo governo norte-americano. A conclusão do acordo com os credores era, como se viu, relevante; ademais, tornou-se – a partir de julho-agosto – muito urgente, pois começara a ser esboçado – no âmbito da equipe econômica – um novo plano de estabilização da moeda que poderia ser prejudicado caso houvesse instabilidade na área externa. O acordo com os bancos credores, porém, tornou-se difícil pois o governo norte-americano recusava-se a dar seus títulos como garantia, a menos que o governo brasileiro obtivesse o aval do FMI para seu programa de estabilização. Como a equipe econômica não pretendia adotar o conjunto de medidas de ajuste fiscal e um plano de estabilização nos moldes desejados pelo FMI, o governo brasileiro decidiu “contornar” aquelas exigências. Passou a comprar discretamente, no mercado secundário, títulos do tesouro norte-americano para dá-los como garantia dos títulos que o governo brasileiro emitiria no momento da assinatura dos acordos com os credores. E, como o Banco Internacional de Compensações (BIS) se recusou a aceitar o depósito dos títulos norte-americanos, pois a operação não contava com aval dos EUA, eles foram depositados no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os novos contratos da dívida externa renegociada foram assinados por Cardoso e Malan, já presidente do Banco Central, em 29 de novembro de 1993.³²

Em relação às privatizações, o Ministério da Fazenda deu sequência ao programa vigente, mas não conseguiu ampliá-lo ou acelerar a sua execução, em parte devido às resistências do presidente (Cardoso, 2006: 157-160). Assim, em 1993 foi vendido um número menor de empresas do que em 1992 (seis contra 14 empresas), embora o valor total recebido pelas privatizações tenha sido maior.³³

A realização dos demais objetivos do Programa de Ação Imediata dependia do assentimento dos governadores e da aprovação do Congresso. Embora, até então, o governo Itamar tivesse grande apoio parlamentar, as circunstâncias tornavam-se cada vez mais inóspitas, pois as questões eleitorais ganhavam mais proeminência, e diversos interesses seriam afetados – os de congressistas, de governadores e políticos estaduais a eles associados, de empregados das empresas estatais e do empresariado.

Quanto às relações da União com os estados da federação, a gestão de Cardoso deu continuidade às iniciativas dos ministros da Fazenda anteriores: todos procuraram impor disciplina aos gastos de estados e municípios. Recorde-se que a Emenda Constitucional nº 3 (de março de 1993) possibilitava a retenção das transferências da União para estados e municípios, caso estes não pagassem os contratos de refinanciamento. Isso era insuficiente, porém, para resolver a questão, pois havia que equacionar as parcelas vencidas. Para reduzir as possibilidades de os estados e municípios continuarem a gastar, a União deixou de dar aval a empréstimos que pretendessem fazer. Dessa forma, reduzindo seu espaço de manobra – e depois de intensas negociações – o governo conseguiu aprovar uma nova lei que permitia refinar as dívidas dos entes federados. Ela foi aprovada em novembro de 1993, autorizando o refinanciamento pela União de um montante equivalente a 33,4 bilhões de dólares dos saldos devedores de estados, municípios e distrito federal existentes em 30 de junho de 1993.³⁴

As maiores dificuldades enfrentadas pelo governo Itamar para manter o programa de ajuste proposto pela equipe de Cardoso, pelo menos até a revisão constitucional de outubro de 1993, foram a aprovação da lei complementar que regularia o IPMF e a definição de uma nova lei salarial em substituição à editada pelo próprio presidente em dezembro de 1992. O que tornou mais complicada a aprovação das duas medidas foi a emergência, na discussão, da perspectiva das eleições de 1994.

A lei que regulamentava o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira foi aprovada depois de intensas negociações no Congresso: foi votada na Câmara dos Deputados em 22 de junho, tendo 308 votos a favor, 87 contrários e seis abstenções, e no Senado Federal em 8 de julho, conseguindo 51 votos a favor e 12 contrários (Polí, 22/06/1993: seq. 005; 08/07/1993: seq. 008).

A aprovação da regulamentação do IPMF fortaleceu a estabilidade política do governo Itamar, confirmando sua orientação, definida pelo Programa de Ação Imediata, mas mostrou que a coalizão em torno dele começava a ser afetada pela perspectiva das eleições gerais de 1994. No plano político-partidário, o Partido dos Trabalhadores – que anteriormente havia contribuído para a criação do IPMF – confirmou que tinha abandonado a oposição ativa propositiva anterior em favor de uma ofensiva contra o governo Itamar, e o Partido Progressista Reformador (PPR),³⁵ de Paulo Maluf, prefeito de São Paulo, reco-

mendou voto contrário ao novo imposto, enfatizando sua candidatura presidencial. Mais ainda, os votos favoráveis do Partido Progressista (PP)³⁶ e do Partido Democrático Trabalhista (PDT) dependeram da garantia de verbas públicas para obras, de grande impacto eleitoral, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro. O PMDB, entre outros, negociou seu apoio por maior participação no governo (Poli, 23/06/1993: seq. 017).

No plano societário, ainda que as entidades empresariais e parte do movimento sindical, liderada pela Força Sindical, manifestassem seu apoio ao programa de estabilização do governo – até por meio um movimento coletivo, o Decola Brasil –, não houve pressão no sentido de aprovar a regulamentação do IPMF. Por outro lado, as centrais sindicais de esquerda – Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) – manifestaram-se contra o imposto.

Com a vitória do governo na questão do IPMF e, em seguida, com a aprovação, por votação simbólica, do corte do equivalente a seis bilhões de dólares nas despesas previstas no orçamento de 1993, parecia que o governo tinha conseguido garantir parte importante do ajuste das contas públicas que pretendia realizar. Ainda que o apoio parlamentar ao governo Itamar começasse a se tornar mais dependente da distribuição de recursos do Executivo, ele conseguiu mantê-lo com poucas defecções.

Enquanto transcorriam as disputas em torno da regulamentação do IPMF, o governo enfrentava uma questão muito mais difícil, a da política salarial.³⁷ Mais difícil porque qualquer mudança nas regras de reajuste dos ganhos da maioria da população trabalhadora afetava diretamente o ritmo da inflação e, portanto, qualquer política que tivesse como objetivo combatê-la, como o Programa de Ação Imediata. Mais ainda: qualquer alteração nas regras salariais teria impacto, rezava a cartilha dos políticos, nas eleições seguintes, quando seria escolhida a maior parte dos políticos das áreas federal e estadual.

Como se recorda, o Programa de Ação Imediata não previa alterar a lei salarial vigente desde dezembro de 1992, a qual determinava reajustes trimestrais dos salários e antecipações bimestrais de 60% da inflação anterior. Ocorre que, menos de dez dias depois do lançamento do PAI, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei salarial, que reajustava mensalmente os salários conforme a inflação do mês anterior e poderia elevar muito os índices de preços.³⁸

Assim, em julho de 1993, paralelamente ao esforço para aprovar os projetos vinculados ao ajuste das contas públicas, o governo empenhou-se para que o Senado não aprovasse a indexação mensal plena dos salários, prometendo apresentar um projeto alternativo. Conseguiu negociar e aprovar no Senado um projeto substitutivo, mas ele foi recusado pela Câmara dos Deputados, que reafirmou em 17 de julho, por maioria, os termos do projeto que aprovara anteriormente. Foi a primeira grande derrota do governo. O projeto de indexação

mensal para os salários foi aprovado na Câmara dos Deputados com votos de PT, PDT, PPR, de parte do PFL e do PMDB. Apenas PSDB, PPS e PSB votaram integralmente com o governo.³⁹

Esse resultado mostrou claramente que as decisões dos parlamentares – especialmente as que atingiam os ganhos da maior parte da população – passaram a ser cada vez mais afetadas pela perspectiva das disputas eleitorais de 1994. Comparando a derrota do governo na questão salarial com a vitória que tivera, pouco antes, na regulamentação do IPMF, vê-se o esvaziamento da base parlamentar de Itamar: para que o projeto Paim fosse aprovado, o PDT se juntou ao PT e ao PPR, e ampliou-se a dissidência do PFL e do PMDB. Essa derrota colocava em risco o programa de ajuste fiscal do ministro da Fazenda e, mesmo, a capacidade de o governo Itamar ser o articulador de um campo político alternativo ao do Partido dos Trabalhadores.

A derrota parlamentar de julho de 1993 colocou, de imediato, para o governo a necessidade de recuperar o vigor da coalizão que o sustentava, ainda mais que tinha que enfrentar na sequência duas tarefas politicamente difíceis, mas cruciais: decidir sobre o veto ao projeto aprovado pelo Congresso e, em caso positivo, construir politicamente uma alternativa de política salarial mais aceitável para a maioria dos congressistas do que a rejeitada pela Câmara dos Deputados.

O modo de resolver tais dificuldades mostra bem como o governo Itamar se articulava com as forças políticas em disputa. O presidente Itamar realizou três reuniões sobre a política salarial a ser adotada – nos dias 19, 21 e 28 de julho – não apenas com os ministros envolvidos diretamente no assunto (Fazenda, Planejamento e Trabalho), mas também com representantes das centrais sindicais – CUT, CGT e Força Sindical –, das entidades empresariais oficiais, das lideranças do governo no Congresso, dos presidentes da Câmara e do Senado e até de líderes partidários.⁴⁰ Ainda que, ao final, não tivesse havido consenso em relação à política a adotar, o presidente reiterou sua disposição para ampliar o círculo dos que participavam das decisões e apresentou aos participantes os constrangimentos que limitavam suas escolhas e as implicações da decisão a ser tomada.

Com isso, o governo Itamar Franco preparou o terreno para anunciar em 31 de julho o veto à indexação plena dos salários à inflação do mês anterior e para justificar a edição da Medida Provisória 340 que mantinha reajustes quadrimestrais para quem recebesse até seis salários mínimos, mas introduzia antecipações mensais sujeitas a um redutor de 10% em relação à inflação do mês anterior, sendo a diferença reposta ao final do quadrimestre.⁴¹

Depois de um grande esforço de negociação, a MP 340, elaborada pela equipe de Cardoso, foi aprovada no dia 18 de agosto, com 318 votos favoráveis e 144 contrários na Câmara, votação superior à conseguida para aprovar a lei complementar que viabilizou o IPMF. O resultado foi notável considerando a

dificuldade de o governo oferecer apenas um pouco mais aos assalariados do que a proposta que havia sido rejeitada pelo Congresso. Apoiaram o governo o PMDB, PSDB, PFL, PTB, PPS, PPR e PP. O Partido Progressista (PP) decidiu apoiar a MP 340 após promessa do governo de entregar um ministério ao partido, e o Partido Progressista Reformador (PPR) também a apoiou, abandonando a posição de oposição que adotara em relação ao IPMF e à lei salarial aprovada em julho. Em sentido contrário, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que participava do governo Itamar desde o início, votou contra juntando-se à maioria dos partidos de esquerda.⁴² O Senado aprovou a MP 340 por 58 votos contra 18.

No plano societário, as entidades de representação empresarial, que se tinham colocado contra o IPMF, passaram a apoiar a nova proposta de lei salarial do governo. Por outro lado, a CUT e a CGT, embora considerando positiva sua inclusão no processo de negociação que ocorrera, assumiram posição contrária à MP 340.

A aprovação da nova lei salarial, mediante intensas negociações com congressistas e representantes de forças societárias, evitou a desestruturação do programa de “ajuste fiscal” do ministro Cardoso e preservou a estabilidade que o governo Itamar parecia ter alcançado, mantendo as condições para que pudesse gestar um programa negociado de estabilização monetária. Para manter tais condições, contudo, o governo teve que redefinir sua base parlamentar – e na sequência a composição do ministério – porque a perspectiva das disputas eleitorais de 1994 passou a afetar cada vez mais a dinâmica política. Não apenas os partidos de esquerda se orientavam com mais força em direção à candidatura do PT; também os partidos de centro – como o PMDB – demandavam maior participação ministerial para manter-se na órbita do governo.

Há que destacar aqui dois pontos a propósito da aprovação da regulamentação do IPMF e da lei salarial. Desde logo, a redefinição da coalizão política com que Itamar Franco governava: de meados de 1993 em diante ela se deslocou em direção ao centro político, perdendo os seus componentes de esquerda. E, mais importante ainda, a negociação intensa entre forças sociais e políticas em conflito, os avanços e recuos que isso envolve, foi a forma básica de fazer política em seu período de governo, bem distante do intervencionismo tecnocrático que marcou tanto o Brasil dos anos 1980 até o início da década de 1990

CONCLUSÃO

Creio ter evidenciado, ao longo das seções anteriores, que o governo Itamar deu contribuições relevantes para a implantação da democracia projetada na Constituição de 1988. Governo multipartidário, composto e conduzido por meio de forte articulação parlamentar, ele começou a tornar efetiva – de modo negociado – a dimensão social da democracia e, mais, sua dimensão participativa, com a inclusão de forças societárias na implantação de políticas de redução da pobreza e de gestão da economia. Certamente todas essas iniciativas se inscre-

viam no conjunto de valores políticos do presidente. Mas é importante ressaltar que elas sintonizaram com as forças sociais e políticas que se empoderaram ao determinar o *impeachment* do presidente Collor e, por consequência, fizeram de Itamar Franco o presidente da República.

Em suma, no período Itamar Franco, expandiram-se os horizontes da política externa inaugurada por seu antecessor e se efetivou uma forma negociada de gestão política sintonizada com a Constituição de 1988, forma que permitiria a estabilização monetária resultante do Plano Real e que caracterizaria a democracia brasileira na sequência.

Recebido em 25/11/2020 | Revisto em 12/02/2021 | Aprovado em 15/02/2021

Brasílio Sallum Jr é graduado em ciências sociais (1970), doutor em sociologia (1980), livre-docente (1995), professor titular (2004) pela Universidade de São Paulo e pesquisador 1-A do CNPq. Fez estudos pós-doutorais na Universidade de Stanford (EUA) e na Universidade Autônoma do México. Aposentou-se em agosto de 2016, foi colaborador sênior do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da USP e desde 2019 é professor visitante da Unifesp, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Principais publicações: *Capitalismo e Cafeicultura – Oeste Paulista: 1988-1930*, *Labirintos – dos generais à Nova República*, *O impeachment de Fernando Collor – Sociologia de uma crise*.

NOTAS

- * Este artigo é resultado parcial de pesquisa financiada pela Fapesp. Agradeço às bolsistas Bruna Sekimura Nicodemos e Júlia Andrade Maia as contribuições dadas para sua realização.
- 1 O processo de democratização, transformação política que fugiu ao controle do regime militar, foi antecedido e impulsionado por um processo de liberalização política relativamente controlado pelo regime autoritário.-1483467456
 - 2 Itamar Franco tomou posse provisoriamente em 2 de outubro de 1992 – após o afastamento do presidente pela Câmara dos Deputados – e definitivamente em 27 de dezembro de 1992, depois de o Senado Federal aprovar o *impeachment* de Fernando Collor.
 - 3 Essa coalizão oposicionista, cujo núcleo partidário era constituído de PMDB, PSDB e PT (mais PSB e PCdoB), incluía mais de uma centena de organizações societárias articuladas no Movimento pela Ética na Política (MEP). Ao analisar o *impeachment* de Collor, mostrei que o núcleo partidário tinha a direção política do movimento ao passo que o MEP tinha sua direção cultural. De forma disputada, o MEP construiu o quadro simbólico – a concepção de democracia, de ética política etc. – que permitiu unificar o movimento em favor do *impeachment* do então presidente. Sobre a formação dessa coalizão oposicionista em 1992, ver Sallum Jr (2015: 243-278). Uma análise mais detalhada do MEP, dos significados da ética na política e de quatro das organizações do movimento, encontra-se em Tatagiba (1998).
 - 4 As considerações que faço sobre o PT baseiam-se na análise de Alberto T. Rodrigues (2000: 256-260) sobre as disputas internas e transformações que ocorreram no partido desde 1992 até o começo do governo Itamar. A Executiva Nacional e a bancada do PT no Congresso Nacional decidiram não participar do governo Itamar em outubro de 1992 (Poli, 05/10/1992: seq. 024).
 - 5 Segundo Alberto Rodrigues (2000: 265-270) essa decisão do diretório nacional do PT foi uma vitória de sua chamada ala esquerda, liderada por Wladimir Palmeira, sobre sua ala moderada, liderada por José Dirceu e José Genoíno.

- Luiza Erundina chegou a ser ameaçada de expulsão do partido.
- 6 Walter Barelli era dirigente do Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais (Dieese). O PT apoiou os projetos de reforma da política salarial e fiscal apresentados nos primeiros meses do governo Itamar.
 - 7 O PMDB ficou com os ministérios da Agricultura, do Meio Ambiente, da Previdência e dos Transportes.
 - 8 Além das dificuldades já apontadas, a substituição dos três ministros militares do governo Collor pareceu temerária a muitos, tendo em vista o papel estabilizador que tinham desempenhado durante o processo de *impeachment*. Itamar acabou, como concessão aos aliados, deslocando o ex-ministro da Marinha para o serviço de informações (Prado, 2005: 38-39).
 - 9 Exemplo disso foi a disputa em torno da extensão do reajuste de 147% aos aposentados definido pelo Tribunal Superior do Trabalho em dezembro de 1992. Ver Sallum Jr (2015: 161-192).
 - 10 Destacamos aqui apenas algumas das políticas sociais desenvolvidas.
 - 11 A Lei 8.542 foi promulgada por Itamar Franco em 23/12/1992 (Poli, 23/12/1992: seq.025)
 - 12 O novo ministro era filho do senador Jutahy Magalhães (PSDB-BA), amigo de Itamar e seu colega dos tempos em que atuava no Senado Federal, bem como liderança dos que se opunham na Bahia ao governador Antônio Carlos Magalhães.
 - 13 Sobre o Consea e outras iniciativas de política social do governo Itamar Franco, consultar Paiva (2009: 15-25).
 - 14 Sobre o Coep ver, adicionalmente, <<http://www.coepbrasil.org.br/>>.
 - 15 Em 15/12/1992 o presidente Itamar Franco assinou decreto revisando os termos das operações de venda das estatais e as datas dos leilões, mas sem alterar a legislação (Poli, 15/12/1992: seq. 006).
 - 16 Uma análise política externa brasileira, abrangendo os governos Collor e Itamar Franco, encontra-se em Hirst e Pinheiro (1995: 5-23).

- 17 Destaque-se que a expansão do Mercosul era uma possibilidade considerada no momento da formulação do tratado. Recentemente um estudioso argentino chamou a atenção para esse ponto: “ya desde sus inicios, Brasil percibió el Mercosur como una instancia de alcance sudamericano. Incluso al negociarse el Tratado de Asunción fue el representante brasileño – el actual canciller Celso Amorim – quien propuso sustituir el nombre de “Mercado Común del Cono Sur”, como figuraba en los borradores originales, por el de “Mercado Común del Sur”” (Peña, 2009: 51).
- 18 Essa estratégia estava associada ao ideário de integração competitiva que se elaborava no BNDES desde o final dos anos 1980. Era uma tentativa de redefinir a estratégia brasileira de industrialização em função do processo de globalização. Esse ideário ocupava, politicamente, posição intermediária entre dois outros ideários, o neoliberal – veiculado principalmente pelos EUA – e o desenvolvimentismo estatista e distributivo, veiculado pelo PT na campanha eleitoral de 1989. Sobre a integração competitiva, ver Mourão (1994: 3-25). Sobre os ideários alternativos, consultar Sallum Jr (2011: 259-288).
- 19 A Carta de Intenções do governo brasileiro foi apresentada ao FMI em dezembro de 1991. O acordo com o Fundo foi assinado em 29/01/1992 e com o Clube de Paris um mês depois, em 27 de fevereiro. Dias antes do *impeachment* de Collor o encarregado da negociação, Pedro Malan, chegou a comunicar ao ministro da Economia o fechamento do acordo com os credores. O acordo foi inviabilizado pela situação de incerteza decorrente da saída de Collor do governo. Ver a respeito Moreira (2001: 295-307).
- 20 De acordo com o Banco Central do Brasil, atingiriam US\$ 32,2 bilhões em 1993.
- 21 Índices mensais seguem o IGP-DI da Fundação Getulio Vargas
- 22 Paulo Haddad assumiu a Secretaria de Planejamento da Presidência em 02/10/1992, Gustavo Krause assumiu o Ministério da Fazenda em 05/10/1992. Com a saída de Krause em dezembro de 1992, Haddad assumiu suas funções temporariamente, acumulando com a Secretaria de Planejamento, que deixou em janeiro de 1993, em favor de Yeda Crusius, mantendo o comando do Ministério da Fazenda até 28 de fevereiro. Foi substituído em 1º de março de 1993 por Eliseu Resende, que

- se manteve no cargo até 21/05/93 quando Fernando Henrique Cardoso tomou posse no Ministério da Fazenda.
- 23 O IPMF era de 0,25% sobre toda movimentação financeira.
- 24 Votações em segundo turno (Poli, 02/02/1993: seq. 011; 10/03/1993: seq. 004). Além disso, aprovou-se, no começo de março de 1993, a Lei 8.631, que permitiria equacionar dívidas que as distribuidoras estaduais de eletricidade tinham com suas fornecedoras de energia pertencentes à União, que somavam 20 bilhões de dólares (Poli 19/03/1993: seq. 011).
- 25 A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo liderou a campanha empresarial (Poli, 05/02/1993: seq. 001). A *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo* publicaram editoriais contrários ao IPMF (Poli, 03/02/1993: seq. 001, 04/02/1993: seq.007).
- 26 A inflação, medida pelo IGP-DI da FGV, foi de 28,7% em janeiro de 1993 e nos meses seguintes 26,5%, 27,8 e 28,2%, respectivamente.
- 27 Por decisão da Comissão Executiva do PSDB, tomada em 15 de abril (Poli, 15/04/1993: seq. 014).
- 28 Datafolha, Opinião Pública, “Avaliação do governo Itamar Franco”, 01/12/1994.
- 29 Celso Amorim foi convidado para ser secretário-geral do Itamaraty, em maio de 1993, por José Aparecido de Oliveira, substituto de Fernando Henrique Cardoso no Ministério de Relações Exteriores. No entanto, José Aparecido não chegou a tomar posse, por problemas de saúde, e Amorim assumiu interinamente o ministério. Foi efetivado como chanceler em agosto do mesmo ano.
- 30 Certamente essa possibilidade não era bem-vista por outros candidatos potenciais. Embora o PSDB apostasse desde cedo na possibilidade da candidatura FHC, sua posição oficial foi defender-se do fracasso eventual da política econômica e proteger o ministro de uma disputa eleitoral antecipada. “A sucessão presidencial – disse Tasso Jereissati, em julho de 1993 – deve [...] ser assunto absolutamente esquecido, pois ela impede a construção de uma obra capaz de estancar a inflação” (Rodrigues, 2000: 287-288).
- 31 Ademais, várias transformações ocorridas no próprio mercado financeiro internacional, na década de 1980, como

novos instrumentos financeiros e a maior abertura financeira das economias nacionais (incluída a do Brasil), reduziram bastante os riscos para as aplicações financeiras e favoreceram os fluxos de curto prazo. Consultar sobre isso Baer (1993: 43-70).

- 32 Os contratos foram assinados em Toronto, Canadá, conforme o Poli (29/11/1993: seq. 007). Sobre o processo de negociação e assinatura, consultar (Cardoso, 2006: 160-164). Certamente por erro de revisão, a data da assinatura que consta no livro de Cardoso – 30 de outubro – não é a correta.
- 33 Os montantes obtidos com as privatizações foram: em 1992, US\$ 3383 milhões; em 1993, US\$ 4188 milhões (BNDES, Programa Nacional de Desestatização).
- 34 Trata-se da Lei 8.727/1993. O refinanciamento de 1993 não incluiu a dívida mobiliária e nem metas de desempenho fiscal. Acabou não se viabilizando um equilíbrio duradouro das contas públicas dos governos subnacionais. Sobre isso, consultar (Cardoso, 2006: 153-155).
- 35 O Partido Progressista Reformador (PPR) foi criado em decorrência da fusão do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Democrata Cristão (PDC) em 04/04/1993 (<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-progressista-reformador-ppr>).
- 36 O Partido Progressista (PP) foi fundado em 31 de janeiro de 1993, como consequência da fusão do Partido Social Trabalhista (PST) com o Partido Trabalhista Renovador (PTR), cujos principais líderes eram Álvaro Dias, ex-governador do Paraná, e Joaquim Roriz, então governador do Distrito Federal, respectivamente. Em 1995 fundiu-se com o PPR para dar origem ao PPB, Partido Progressista Brasileiro (<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-progressista-pp>).
- 37 Deixamos de lado aqui, entre outras questões, as disputas em torno da remuneração dos servidores públicos.
- 38 O projeto foi proposto pelo deputado Paulo Paim (PT-RS) e aprovado pela Câmara dos Deputados, de forma quase unânime, em 22 de junho de 1993.
- 39 O reajuste mensal foi aprovado na Câmara dos Deputados por 206 votos a 139 e cinco abstenções (Poli, 13/07/1993: seq. 11).

- 40 Cf. (Poli, 19/07/1993: seq.007, 21/07/1993: seq. 023, 28/07/1993: seq. 003). Além dessas, a imprensa menciona várias outras reuniões sobre o assunto entre parlamentares e representantes dos ministérios envolvidos.
- 41 Cf. Poli (31/07/1993: seq. 010). Segundo a *Folha de S. Paulo* de 29/07/1993, p. 1-9, calculava-se que, com uma inflação de 30% ao mês, as antecipações mensais, submetidas ao redutor de 10% da inflação do mês anterior, cobririam quase 70% do Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM). Os reajustes mensais previstos na lei anterior limitavam-se a 60% do IRSM.
- 42 O ministro da Saúde, Jamil Haddad (PSB), pediu demissão do cargo, pelo fato de seu partido ter votado contra a MP 340.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baer, Monica. (1993). *O rumo perdido – a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Cardoso, Fernando Henrique. (2006). *A arte da política – a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Costa, Tarcísio. (2000). Os anos 90: o ocaso do político e a sacralização do mercado. In: Mota, Carlos G. (org.). *Viajem incompleta – a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: Ed. Senac.

Hirst, Monica & Pinheiro, Letícia. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38/1, p. 5-23.

Moreira, Marcílio M. (2001). *Diplomacia, política e finanças*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Mourão, Julio O.F. (1994). A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, 1/2, p. 3-25.

Paiva, Denise. (2009). *Era outra história – política social do governo Itamar Franco (1992-1994)*. Juiz de Fora: Editora UFJF/FAP.

Peliano, Anna Maria T. Medeiros (coord.). (1993). *Mapa da fome*. Brasília: Ipea.

Peña, Felix. (2009). La integración del espacio sudamericano. *Nueva Sociedad*, 219, p. 46-58.

Poli, Banco de dados. Consórcio de Informações Sociais (CIS). Disponível em <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>.

Prado, Maria Clara. (2005). *A real história do real*. Rio de Janeiro: Record.

Rodrigues, Alberto Tosi. (2000). *O Brasil de Fernando a Fernando – neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Editora Unijuí.

Sallum Jr, Brasílio. (2015). *O impeachment de Fernando Collor – sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34.

Sallum Jr, Brasílio. (2011). Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 54/2, p. 259-288.

Sposati, Aldaíza. (2004). *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*, São Paulo: Cortez.

Tatagiba, Luciana F. (1998). *Dos significados da Ética na política. Articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. Dissertação de Mestrado. PPGCP/Universidade Estadual de Campinas.

Palavras-chave

Transição política;
governo;
democratização;
liberalização econômica;
política social;
Itamar Franco;
Fernando Henrique Cardoso.

O GOVERNO ITAMAR E A DEMOCRACIA DE 1988**Resumo**

O artigo examina o governo Itamar Franco (1992-1994) como parte do processo de transição política, focalizando o período anterior à revisão constitucional de outubro de 1993 e ao Plano Real. Destaca a articulação do governo com as forças sociais e políticas, presentes naquela situação, para dar sequência a processo de reorganização das finanças públicas e de liberalização econômica iniciado no governo de Fernando Collor de Mello e começar a tornar efetiva a dimensão social da democracia de 1988.

THE ITAMAR FRANCO GOVERNMENT AND THE 1988 DEMOCRACY**Keywords**

Political transition;
government;
democratization;
economic liberalization;
social policy;
Itamar Franco;
Fernando Henrique Cardoso.

Abstract

The article examines the Itamar Franco government (1992-1994) as part of the political transition process, focusing on the period prior to the constitutional review of October 1993 and to the Real Plan. It highlights how that government articulated itself with the social and political forces present in that situation, in order to continue the process of reorganizing public finances and economic liberalization initiated during the Fernando Collor de Mello government and to start to make effective the social dimension of 1988 democracy.