

A RECORRÊNCIA DE PARADOXOS DA POLÍTICA MACROECONÔMICA BRASILEIRA NO PERÍODO DO REAL

NIEMEYER ALMEIDA FILHO*

Os paradoxos da política macroeconômica consistem na oposição entre os efeitos cruzados da utilização dos instrumentos das políticas monetária, cambial, fiscal e de rendas para fins de estabilização da economia, sobretudo de controle da inflação. Esses paradoxos não se apresentam, todos ou cada um deles, nas diversas conjunturas, tampouco têm uma forma definitiva. As ocorrências se apresentam em momentos históricos específicos, particularmente naqueles de agudização da instabilidade, como foram os anos 80.

Neste ensaio, discutiremos a possível permanência desses paradoxos no período recente do Plano Real, cuja reforma monetária buscou resgatar as funções clássicas da moeda e, adicionalmente, do próprio potencial coordenador da política macroeconômica, progressivamente fragilizada nas décadas de 70 e 80.

Entende-se que um quadro macroeconômico consistente - que implique num funcionamento coordenado dos instrumentos e variáveis - só é possível em condições de estabilidade estrutural (ALMEIDA FILHO, 1994). Isto porque a política macroeconômica não se sustenta em princípios teóricos universais, que tenham validade em quaisquer circunstâncias históricas (MIRANDA, 1992:356). A própria teoria econômica acompanha as transformações do capitalismo procurando cobrir os "espaços teóricos" engendrados pela inexorável insuficiência das diversas formulações, neste nível de abstração correspondente ao comportamento agregado da economia (ALMEIDA FILHO, 1985). Desta forma, períodos de transição, ou de crise, como foram os anos 80, impõem dificuldades a gestões macroeconômicas porque os princípios que sustentam as opções de políticas acabam tendo efeitos distintos dos esperados.

É importante observar que a coordenação macroeconômica é um dos componentes da política econômica, que é aqui entendida como a política pública de intervenção\coordenação\produção da economia. A política econômica, por sua vez, pode ser desdobrada ainda em uma política de desenvolvimento, voltada para os objetivos de longo prazo; assim, a política macroeconômica fica mais ligada à gestão de curto prazo, cumprindo a função de ajustar, em "sintonia fina", o movimento estrutural econômico de longo prazo às várias conjunturas.

Trata-se, evidentemente, de uma separação analítica. O comportamento real conjuga aspectos de curto e longo prazos, imbricados no tempo. As políticas setoriais guardam uma certa subordinação em relação a essas duas instâncias (política de desenvolvimento e política macroeconômica), funcionando como desdobramentos de uma estratégia mais ampla. Mesmo assim, considerando-se que os *timings* das várias políticas são diferenciados, está sempre posta a possibilidade de desconexão entre elas, pondo em xeque a eficácia global econômica do governo.

Por último, cabe mencionar que a questão está relacionada à consideração da política econômica num contexto mais geral da política pública, que se constitui na política do Estado. Esta última inclui as relações externas, a defesa nacional, a política

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

social e todo um conjunto inter-relacionado de ações públicas dentro da qual se situam as econômicas. Portanto, a execução da política econômica não passa da execução de uma das múltiplas funções do governo, todas elas com um elevado conteúdo político (ALMEIDA FILHO, 1997).

Essas observações iniciais mostram que há, pelo menos, duas vertentes importantes de análise da política macroeconômica: a investigação dos determinantes econômicos e os seus efeitos; e as limitações estruturais da própria política econômica mais geral. Tratemos da primeira dessas vertentes.

Conforme a investigação feita em ALMEIDA FILHO (1994:180), nos anos 80, configuravam-se pelo menos cinco paradoxos: 1) a política monetária e creditícia restritiva agravava a situação das contas públicas - via elevação de juros -, mais do que contrabalançando o efeito do corte nos gastos indicado pela política fiscal; 2) a política monetária e creditícia restritiva pressionava os preços, em contradição com a política de rendas de acompanhamento/fixação de preços e salários; 3) a política cambial interferia sobre a política monetária, impondo um patamar elevado aos juros internos, para viabilizar um fluxo positivo na conta de capital do balanço de pagamentos; 4) a política cambial interferia sobre a política fiscal impondo gastos, ou renúncia de receitas, para garantia da geração de divisas, agravando a situação financeira do Setor Público; e 5) a contenção do gasto público fazia com que caíssem as receitas fiscais, que dependem do nível de atividade, impondo um corte adicional de gasto ou medidas de elevação da carga tributária.

Nesse período, os paradoxos se apresentavam num grau muito elevado devido à intensidade do desarranjo estrutural da economia, relacionado ao esgotamento do padrão de desenvolvimento que se conformou e prevaleceu desde os anos 30 ao final dos anos 70, particularmente no que diz respeito às condições de financiamento, num momento de financeirização da riqueza capitalista mais global e de suas consequências para a economia brasileira (BRAGA, 1993a).

Mesmo tendo um caráter histórico, de 1980 a 1984 houve uma prevalência da política monetária e creditícia sobre as demais, resultado da "necessidade" de ajustamento da economia às restrições externas. Em parte, isto ocorre porque há uma ênfase mais forte em alguns instrumentos, dependendo das circunstâncias, guardando, nesses termos, a política monetária e creditícia um grau de liberdade maior. Não obstante, os limites a uma execução "técnica" se impõem. Por exemplo, uma política monetária e creditícia ativa eleva os juros primários e interfere na rolagem da dívida pública que entra em trajetória explosiva de crescimento, obrigando uma diminuição, logo à frente, da sua intensidade.

Dadas as condições econômicas internas, havia a exigência de geração de saldos comerciais crescentes, de maneira a cobrir o déficit de divisas, para fechamento do balanço de pagamentos. A política macroeconômica foi elaborada a partir da seguinte conjugação de elementos: i) uma política monetária restritiva visando conter os gastos em consumo e investimento privados. Esperava-se que a queda na demanda diminuísse o nível das importações e, ao mesmo tempo, criasse uma folga produtiva para aumento das exportações; ii) uma política cambial ativa para recuperar o atraso - valorização do cruzeiro - em relação à paridade histórica cruzeiro/dólar, criado pelo breve período "heterodoxo". Esperava-se um aumento das exportações e do fluxo de capitais para investimento e uma diminuição das importações; iii) uma política fiscal que, mediante a diminuição do gasto, pudesse reforçar a queda na demanda agregada e permitir a rolagem orçamentária da dívida pública, evitando uma pressão sobre o

mercado financeiro; e, iv) uma política de rendas para conter o reajuste dos salários e permitir, pelo controle dos preços, uma diminuição posterior e gradual da inflação.

Os efeitos concretos dessas políticas foram bem distintos daqueles planejados, por razões de cunho estrutural. É claro que a interpretação da decorrência de algumas das medidas não é consensual para as distintas correntes da Teoria Econômica, dificultando a aferição dos elementos determinantes¹. Mesmo assim, pode-se considerar como um fato estilizado a importância dos aspectos institucionais, ligados à forma como é regulada a economia. Entendemos que a natureza da estrutura de financiamento determina a exigência e a disponibilidade de recursos externos para alavancar os investimentos domésticos (CORRÊA, 1996). O esforço feito no sentido de manter os fluxos de entrada de empréstimos produziu estoques de dívidas expressivos. Entendemos, também, que houve uma ampliação dos gastos públicos no bojo da tentativa de reorientação da base de sustentação do crescimento, tendo ambos os aspectos engendrado uma sobredimensão da instância financeira e da importância da moeda indexada. Finalmente, entendemos que a fragilização do Setor Público desestimulou o investimento. Todos esses são elementos problematizadores da gestão de curto prazo. Os efeitos por eles gerados podem ser analiticamente apreendidos por pelo menos cinco paradoxos de funcionamento da política macroeconômica:

1º Paradoxo: a política monetária e creditícia restritiva agrava a situação das contas públicas - via elevação de juros -, mais que contrabalançando o efeito do corte nos gastos indicado pela política fiscal;

2º Paradoxo: a política monetária e creditícia restritiva pressiona os preços, em contradição com a política de rendas;

3º Paradoxo: a política cambial interfere sobre a política monetária, impondo um patamar elevado aos juros internos;

4º Paradoxo: a política cambial interfere sobre a política fiscal impondo gastos, ou renúncia de receitas, para garantia da geração de divisas, agravando a situação financeira do Setor Público;²

5º Paradoxo: a contenção do gasto público faz caírem as receitas fiscais, que dependem do nível de atividade, impondo um corte adicional de gasto ou medidas de elevação da carga tributária.

Para entendimento e avaliação dos elementos determinantes dos paradoxos historicamente postos, e mesmo para uma investigação do período do Real, é importante mostrar que existem limitações à execução de uma política monetária clássica, no Brasil. Isto para além das dificuldades decorrentes das inovações financeiras, que se intensificam desde os anos 80.

Na verdade, quando se fala em "liquidez", no caso do nosso sistema financeiro, há que se separar dois componentes: a liquidez monetária e a liquidez

¹ Estas diferenças interpretativas são bem maiores quanto à política monetária e creditícia. A discussão gira em torno da ideia da exogeneidade da oferta de moeda e determinação da taxa de juros. Para uma resenha das posições institucionalistas e pós-keynesianas em relação à oferta de moeda veja Nogueira da Costa (1993). Para uma leitura tradicional veja Dornbush e Fisher (1982). Quanto à taxa de juros veja Nogueira da Costa (1991).

² Em outras palavras, isto quer dizer que um câmbio valorizado exige medidas compensatórias aos exportadores, para que o nível de geração de divisas não caia. Um câmbio desvalorizado agrava os gastos públicos tendo em vista a permissão do hedge cambial, particularmente utilizado no período Delfim, nos anos 80. Ambos os casos interferem sobre a política fiscal.

financeira (CONCEIÇÃO TAVARES, 1983:114). A *liquidez monetária* está relacionada com a quantidade de dinheiro requerida para circulação corrente da produção, isto é, pelos requerimentos de pagamentos em dinheiro ou em cheques emitidos contra contas correntes bancárias. Esta é a moeda de curso “forçado”, porque a legislação impõe que determinados pagamentos - circulação de mercadorias entre empresas, pagamento de salários e gasto em consumo - sejam denominados na moeda cruzeiro. O controle/expansão deste estoque monetário varia no tempo em função do crescimento do produto e das modificações na velocidade-renda de circulação monetária, afetadas pelo ciclo de negócios e pelo ritmo inflacionário. Esta é, portanto, uma função tradicional de meio de pagamento.

A segunda forma de liquidez é a *financeira*, que decorre da transacionalidade dos títulos financeiros como se fossem dinheiro: a moeda indexada. A maior parte dos títulos financeiros têm elevado grau de liquidez, particularmente os títulos públicos. A razão é que as garantias dadas pelas autoridades econômicas a estes papéis são muito grandes, de tal sorte que praticamente não há risco de perda. O detentor do título público tem a garantia de que o papel será recomprado, por um valor indexado a um índice previamente apontado, podendo inclusive ser a variação da taxa de câmbio. Trata-se de um compromisso informal, desenvolvido desde 1969, entre as Autoridades Monetárias e o mercado para eliminar os riscos e prejuízos nas operações de recompra. Isto era feito através de três mecanismos: 1) havia um compromisso do Banco Central de manter o custo do Overnight inferior à remuneração média dos títulos públicos colocados nos leilões; 2) qualquer mudança que impedisse o funcionamento desta regra básica, em função de alterações na política monetária, o Banco Central “trocava” a carteira do mercado. Isto era feito através da compra dos títulos antigos e a venda de outros com uma rentabilidade adequada ao novo nível do Over; e 3) além destes ajustes, havia um compromisso de zeragem automática da parcela da carteira de títulos que não conseguisse financiamento de mercado. O ajuste financeiro era feito pela Mesa do Open do BC, no fim do dia, e a uma taxa igual à de mercado (MENDONÇA DE BARROS, 1993:9)³. Desta forma, os bancos não tinham (e continuam não tendo⁴) risco algum. Bastava ter uma carteira na média do mercado, em termos de “prejuízo” ou de “iliquidez” que podiam tranqüilamente comprar títulos de 2 a 5 anos de prazo e “carregá-los” com captação de 1 dia. Se um banco captava mais dinheiro do que seus títulos em carteira, o excesso era “vendido” ao Banco Central, que depois devolvia a mesma quantia com os juros do Over (NOGUEIRA DA COSTA, 1991:10-11).

“A consequência macroeconômica deste tipo de organização institucional foi a progressiva destruição da Base Monetária, com a perda da arrecadação do imposto inflacionário pelo Governo, e a completa endogenização da moeda via compromisso de zeragem automática” (MENDONÇA DE BARROS, 1993). Nesta ordenação institucional o controle de liquidez tradicional não funcionava,

³ Para uma apresentação deste mecanismo veja Nogueira da Costa (1991:5-11).

⁴ O processo recente de concentração bancária está intensamente ligado à forma de captação de recursos pelos bancos. O Real alterou a forma de operação dos bancos porque diminuiu radicalmente o ganho inerente a este tipo de intermediação, que tinha validade em condições de inflação elevada. A baixa rentabilidade de alguns bancos desde 1994 impôs um certo risco sistêmico.

Alguns analistas consideram que o Real recuperou a função completa da moeda como dinheiro da economia. Entendemos, que a manutenção do esquema de garantia dos títulos públicos prejudica este movimento, pois permite uma aplicação segura e altamente líquida.

pressionando apenas os juros primários e amplificando os efeitos sobre a *liquidez financeira*.

Embora a investigação que estamos utilizando como base (ALMEIDA FILHO, 1994) tenha como foco os anos 80, é lícito afirmar que houve uma manutenção do quadro geral até o final do Governo Itamar Franco, não desprezando a importância de algumas medidas empreendidas pela gestão econômica do Governo Collor, sobretudo a abertura econômica. Entretanto, a partir da estabilização e reforma monetárias em julho de 1994, esperava-se que a política econômica retomasse a sua efetividade e esses paradoxos pudessem dar lugar a uma coordenação macroeconômica que viabilizasse o crescimento sustentado⁵ da economia.

Esta expectativa foi expressa em documentos oficiais, incluindo Medidas Provisórias, e verbalizada pelas Autoridades Econômicas em várias ocasiões:

“O processo de reconstrução da moeda nacional, que teve início em março de 1994, com a criação da URV, e sua posterior transformação em Real, consistiu em assegurar à moeda nacional a capacidade de:

a) servir como unidade de conta confiável para a denominação de contratos e obrigações, bem como para referenciar preços e salários; e

b) servir como meio de pagamento e substituir, como reserva de valor, as variadas forma de moeda remunerada então existentes.

Esses dois estágios do processo de reforma monetária foram levados adiante de forma seqüente. O tratamento seqüencial e, portanto, gradual da reforma monetária, representou uma inovação em face das experiências passadas, que recorreram ao tratamento de choque, seja por meio do congelamento de preços (Plano Cruzado), seja por meio da retenção compulsória de parte da poupança financeira (Plano Collor).” (BANCO CENTRAL, 1996:8)

O que se assiste é uma recorrência dos efeitos cruzados (dos paradoxos) apontando para um caráter mais geral do que o da política macroeconômica. A própria descrição da política monetária pelas Autoridades Monetárias mostra a função e potencial desta mesma política:

A partir da implementação do Plano Real, no esforço de manter o consumo em níveis compatíveis com o processo de estabilização de preços, o Banco Central concedeu especial atenção ao patamar da taxa de juros, bem como restringiu a oferta de crédito, com a criação de exigibilidades adicionais sobre as reservas do sistema bancário, inclusive introduzindo recolhimentos sobre outras rubricas contábeis das instituições financeiras.

(...) A maior pressão da demanda global, devida principalmente à eliminação do imposto inflacionário, elevou os níveis médios de utilização da capacidade instalada do setor industrial a tal ponto que alguns segmentos aproximaram-se de

⁵ Há toda uma discussão a ser enfrentada a respeito da pertinência da idéia de crescimento sustentado. Este tema é o foco principal das Teorias de Crescimento, baseadas nos trabalhos seminais de Harrod e Domar, ainda nos anos 30 e 40. Entretanto, o conjunto de hipóteses necessárias para se gerar um modelo de crescimento sustentado é tão restritivo que sua transposição imediata para a discussão concreta das possibilidades reais da economia brasileira acaba tendo um conteúdo político/ideológico significativo. Entendemos que um crescimento sustentado no Brasil depende de circunstâncias muito favoráveis de desempenho do comércio internacional e da entrada de capitais de risco que gerem gastos internos em setores de elevados *linkages*.

seus limites máximos. Caso nenhuma medida fosse adotada para conter a demanda, alguns setores mais pressionados poderiam chegar ao limite máximo de utilização da capacidade instalada, tornando impraticável atender ao crescimento do consumo no curto prazo. Dessa forma, a disputa final pelos bens e serviços far-se-ia baseada em preços mais elevados e na maior demanda por produtos importados.

(...) Nesse sentido, a política monetária no período que se seguiu à implementação do Plano Real, mostrou-se restritiva em função das taxas de juros consideradas elevadas em relação à inflação observada. No sentido de desmotivar a fuga para ativos reais, evitar formação de estoques especulativos e incentivar o influxo de capitais externos, concomitantemente com a formação de um cenário mais atraente para o setor exportador. Por outro lado, a elevação dos recolhimentos compulsórios restringiu a oferta de crédito na economia e promoveu o encarecimento do seu custo. A partir de março de 1995, já com as taxas de juros em declínio e com os primeiros arrefecimentos nos controles do crédito, tornou-se necessário elevar os juros em razão do ataque especulativo sofrido pelo Banco Central, após a mudança na banda de flutuação da taxa de câmbio. Ultrapassado esse episódio, as taxas de juros dos títulos públicos federais voltaram a mostrar trajetória descendente, atingindo, em julho de 1996, a faixa de 1,90% a m." (BANCO CENTRAL, 1996:27-8)

A primeira recorrência relevante diz respeito à forma de operação da política monetária e creditícia restritiva. Conforme mostramos, esta agrava a situação das contas públicas - via elevação de juros-, mais que contrabalançando o efeito do corte nos gastos indicado pela política fiscal. Este paradoxo é característico, como a análise dos anos 80 mostrou, de períodos no qual a estrutura de financiamento não configura o que se conhece como "finanças industrializantes" (BRAGA, 1993b), opondo-se flagrantemente ao dinamismo do investimento.

Em artigo recente - "A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?" - GIAMBIAGI (1997) mostra que as condições de operação do Setor Público, não obstante uma modificação expressiva da receita fiscal, continua apresentando desequilíbrios. Ele aponta três observações importantes para a análise dos resultados econômicos do período do Real:

i) a tese de que o desempenho das contas do Tesouro melhorou nos anos 90 não tira a validade de uma série de questões levantadas por aqueles que tomam a situação fiscal como crítica;

ii) há importantes pressões instabilizadoras sobre as finanças do Setor Público, não obstante o fato de que as Necessidades de Financiamento do Governo Central estiveram próximas do equilíbrio no período 1990-1995;

iii) em 1995 houve, inequivocamente, uma nova reversão, com uma piora significativa da situação fiscal.

As condições relatadas por GIAMBIAGI apontam para uma forma de operação muito semelhante àquela formulada pelo paradoxo da política fiscal dos anos 80, porém com uma alteração significativa: a receita total de impostos da União apresentou crescimento persistente, embora num nível inferior às necessidades operacionais, essas sim com exigências relativamente crescentes (veja tabela 1). A política fiscal tem buscado o equilíbrio mediante o contingenciamento das despesas com pessoal, benefícios previdenciários, outros custeios e investimentos com repercussões importantes sobre o nível de atividade. Este efeito é obscurecido pelo

resultado favorável do crescimento do conjunto da economia, mas a análise desagregada mostra uma diminuição da participação relativa do Setor Público no produto global. Além deste aspecto, observa-se que há uma mudança na composição do gasto público federal em favor de itens de menor encadeamento (*linkages*), isto é, crescem os gastos com pessoal, particularmente os inativos, os gastos com a previdência e transferências a Estados e Municípios, em detrimento dos gastos de custeio e investimentos. Ao contrário, aponta-se o processo de privatização como solução tanto para as finanças públicas federais quanto para a retomada do investimento.

Tabela 1
INDICADORES DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DO REAL

Anos	PIB ^a	prod. Indúst. ^b	desemprego ^c	tx invest. ^d	IGP-di ^e
1993	4,2	7,8	5,43	14,4	2.708,55
1994	5,8	1,7	5,06	15,0	1.093,84
1995	4,1	-	4,64	16,6	14,78
1996	3,2	2,2	4,56	16,1	9,10

a - BACEN

b. IBGE - variação em 12 meses.

c. IBGE - taxa média de desemprego aberto.

d. % do PIB.

e. variação em 12 meses.

Com relação à política cambial, dois aspectos merecem destaque: a aparente defasagem cambial e os seus determinantes; e o elevado nível da taxa de juros (veja tabela 2). Do ponto de vista teórico, o nível da taxa de câmbio sustenta-se, em primeira instância, nos fluxos reais e financeiros do país com o exterior, e no diamismo da economia, que, enfim, determina estes próprios fluxos. Desde julho de 1994, experimenta-se uma fase de superavit no balanço de pagamentos, resultado da ampliação do ingresso de capitais de curto prazo e, mais recentemente em 1995, dos investimentos diretos. O superavit esconde um resultado negativo, progressivo, no balanço comercial. Deste modo, pode-se sustentar uma taxa de câmbio abaixo dos níveis indicados pela diferença das inflações em dólar e em Real (15,9% - taxa efetiva real). Ao mesmo tempo, os níveis imediatos dos juros internos foram altíssimos, diminuindo gradativamente no período de execução da reforma monetária, embora continuem em patamares bem acima dos níveis médios internacionais.

A política de rendas tem se circunscrito à estabilização da moeda e dos preços, estes últimos pressionados pela abertura comercial. A idéia de uma política salarial ampla foi abandonada, mantendo-se apenas a fixação do salário mínimo. Mesmo esta fixação do piso deve ser temporária.

Os resultados neste campo são contraditórios e obscurecedores de problemas mais de fundo. Há recuperação do consumo das camadas de menor renda da população, fenômeno aferido pela participação relativa desses grupos no conjunto da renda pessoal. Identifica-se também um aumento na produção e venda de produtos essenciais, particularmente dos eletrodomésticos. Esses resultados servem para sustentar a concepção de que a melhor política de rendas, ou a melhor forma de distribuir renda, é através da moeda estável.

Entretanto, a estabilização não estimula progressivamente uma melhoria na distribuição da renda, funcionando muito mais como um efeito *once-and-for-all*. Ao mesmo tempo, cai o nível de emprego no setor industrial, em parte substituído pelo emprego no setor de serviços, especificamente no comércio. Trata-se de um

fenômeno estrutural porque é resultado de modificações tecnológicas e estratégicas na base produtiva, estas sim “definitivas”.

Ao balizar ambos os movimentos é possível aferir uma tendência de queda futura nos rendimentos médios, com efeitos sobre o emprego e a massa salarial. O encadeamento com outros elementos descoordenadores (os paradoxos) provavelmente funcionará como estímulo endógeno ao investimento e produção, isto é, abstraindo as decisões de investimento relacionadas a mudanças tecnológicas concorrenciais, uma queda persistente do poder de compra deprime as expectativas de expansão ou consistência do mercado interno.

Tabela 2
JUROS E CÂMBIO

Anos	taxa de câmbio ^a	taxa juros interna ^b	taxa juros externa ^c	reservas ^d	transações correntes ^e	crescimento p. desenv. ^f
1993	326,10	-	6,0	32,2	-592	1,3
1994	0,846	3,8	7,1	38,8	-1.689	2,9
1995	0,973	2,7	8,8	51,8	-17.784	2,4
1996	1,05	2,0	-	-	-	-

a - US\$/Real - segmento livre.

b - over/relc - taxa efetiva mensal

c - prime rate em seis meses

d - conceito liquidez internacional.

e - crescimento anual do PIB.

f - variação real no PIB dos países industrializados

Este breve e sintético apanhado do quadro macroeconômico do Real intenta mostrar, aproximativamente, que há sérios problemas de coordenação global. Não há estratégias visíveis de superação que não sejam subordinadas, indicando uma via de desenvolvimento de inserção dependente no “processo de globalização”.

Por outro lado, a segunda das duas vertentes antes descortinadas (veja pag. 2) mostra uma manutenção da forma estrutural de determinação da política econômica. Aí entram aspectos da organização institucional do Estado, sobretudo do Executivo e representação das forças sociais. No nosso entender, esses aspectos reforçam as dificuldades atuais de coordenação macroeconômica. Com a estabilização empreendida pelo Plano Real, essa forma ganha nitidez, especialmente no que diz respeito às forças sociais que interferem decisivamente na definição das opções adotadas. Este aspecto é relevante porque a política econômica, conforme dissemos, constitui-se no coração da política pública, emblematizando a natureza do projeto político norteador das ações do Governo. É importante apontar para os dilemas históricos recentes presentes na determinação da política econômica, mostrando que há, não obstante a estabilização e o discurso oficial, uma manutenção significativa da interferência de grupos privados nos espaços caracteristicamente públicos, traço marcante de nosso padrão de desenvolvimento (ALMEIDA FILHO, 1997).

Nossa tese é que, não obstante o processo de democratização que ocorre a partir da eleição de Tancredo Neves e se consolida com a posse de Itamar Franco, há uma manutenção da forma de determinação da política econômica, guardando portanto uma separação da política pública mais ampla. Na nossa interpretação isto ocorre porque a estrutura material do estado, isto é, a sua organização interna burocrática, com diversos órgãos setoriais e pouca (ou nenhuma) interferência do parlamento, se mantém essencialmente intacta.

Com efeito, os órgãos que compõem o corpo institucional da gestão econômica, de competência especializada, constituíram-se mediante o reconhecimento

histórico da emergência e relevância de áreas ou setores na economia. Este corpo institucional pode ser tomado como uma objetivação da divisão social do trabalho, que ia avançando ao longo da industrialização, nas estruturas materiais do Estado. Este foi o modo pelo qual os distintos "setores" da economia - e as relações sociais que os constituíram - se tornaram alvos legítimos da atuação estatal.

Este processo espelha a integração e objetivação específica dos interesses econômicos no interior do Estado, à margem dos canais formais, passando, assim, por um processo de abstração e generalização. Os interesses específicos, de cada um dos atores, ganham portanto expressão e se generalizam através dos órgãos de intervenção tais como autarquias ou institutos de regulação, empresas ou comissões executivas. No interior do organismo estatal processa-se uma forma particular de constituição do "interesse geral" distinta dos mecanismos político-representativos do Estado Liberal. (SÔNIA DRAIBE, 1985:47)

Sendo assim, o processo de democratização acaba se atendo a uma organização formal das instituições. Ao permitir a manutenção dos canais usuais históricos, o poder político instituído é obrigado a manter práticas estranhas a uma organização democrática. A representação política que formalmente é exercida no âmbito do parlamento perde força, circunscrevendo o exercício das articulações sociais legítimas, isto é, diminui-se aquilo que se considera o espaço público por excelência. Em contraste, os canais diretos de expressão, que atuam nos vários órgãos executivos e interferem decisivamente nas ações públicas, particularmente na política econômica, ganham solidez porque aparecem como legítimos.

Em síntese, entendemos que as modificações feitas na estrutura política brasileira não afetaram a forma de representação política, mantendo-se os canais diretos de atuação dos segmentos da classe dominante que hegemonizam a produção de riqueza no país. Significa que há uma assimetria entre a diversidade social inerente às sociedades capitalistas contemporâneas e suas representações políticas e influências, particularmente nas definições econômicas.

Esta segunda vertente de investigação das limitações à política macroeconômica exige um exame mais detido da natureza do Estado, o que foge ao plano inicial deste ensaio. Contudo, esta referência é importante para que possamos voltar à vertente inicial e concluir alguns aspectos que não se circunscrevem ao âmbito direto de determinação da política macroeconômica.

Ao investigar as razões para o comportamento das políticas monetária, cambial, fiscal e de rendas nos anos 80 identificamos que as condições de financiamento, investimento, distribuição de renda e inserção internacional, que compõem o que chamamos de estrutura econômica, não apresentavam mais compatibilidade de forma a possibilitar um dinamismo da economia. Neste plano teórico, a inflação era um sintoma de uma desordem estrutural, oscilando em patamares que eram determinados pela alternância dos períodos de implementação e esgotamento dos planos de estabilização. Como corolário, assume-se que apenas uma alteração mais profunda dessas condições poderia modificar a ausência do dinamismo econômico.

Ora, a compatibilidade entre os elementos estruturais não é trivial. Não é produto de um desiderato. É uma compatibilidade gestada a partir de um projeto de desenvolvimento que ganha condições históricas de implementação, mediante uma articulação de forças sociais. Este projeto indica as ações necessárias e o seu timing para que um novo padrão de desenvolvimento seja estabelecido, passando necessariamente pelo âmbito do Estado no qual esses aspectos são definidos.

A estabilização atual passa virtualmente ao largo dessas questões, embora estejam em curso ações políticas de redesenho do Estado. Considera-se, na perspectiva oficial, que a estabilização pode se consolidar apenas no âmbito dos mercados e que, assim, bastaria que o redesenho do Estado criasse espaço para a ampliação do capital privado: uma maneira de redescobrir o crowding-out, ou a idéia do gigantismo estatal como obstáculo ao crescimento dos investimentos privados. Da mesma maneira, entende-se que os mercados teriam potencial de dinamismo próprio, tomando-se como exemplo disto os nichos de competitividade da indústria brasileira. Bastaria que os segmentos privados líderes da economia retomassem os investimentos, o que se daria a partir da estabilização monetária, e estendessem o dinamismo aos segmentos estagnados pela Crise Financeira do Estado.

Em confronto com esta posição, entendemos que o “desenvolvimento sustentado” só pode ocorrer em condições estruturais diversas. Incluem-se nessas condições o mínimo equacionamento da situação social, alterações nas estruturas de financiamento e distribuição de renda, nenhuma delas presentes no horizonte que se descortina hoje. A desconsideração desses elementos solapará paulatinamente a precária estabilização monetária, dificultando ainda mais transformações mais fundas no futuro e poderá recolocar a iminência do processo inflacionário, com agravamento das condições de governabilidade.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA F^o, N. (1985) As Origens das Teorias de Organização Industrial. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB.
- _____. (1993) Uma Interpretação dos Limites Estruturais à Estabilidade nos Anos 80. texto para discussão nº 29. Uberlândia: DEECO/UFU.
- _____. (1994) Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80\90. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 275p.
- _____. (1997) “O Público e o Privado na Gestão da Política Econômica”. Mimeo. Uberlândia: Departamento de Economia.
- BRAGA, J.C.S. (1993a) “A financeirização da Riqueza”. in Economia e Sociedade, número 2, agosto. pp25-58.
- _____. (1993b) “Finanças Industrializantes”. in Economia-Ensaio. Vol.8(1), dezembro. pp73-83.
- CORRÊA, V.P. (1996) A Estrutura de Financiamento Brasileira e a Oferta de Financiamento de Longo Prazo ao Investimento. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 261p.
- DRAIBE, S. (1985) Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil - 1930/60. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GIAMBIAGI, F (1997) “A Crise Fiscal: O que Aconteceu Recentemente”. In Revista de Economia Política. Vol. 17(1), nº 65, jan-março, pp. 60-79.
- MIRANDA, J.C. (1992) Câmbio, Juros e Fisco: a Experiência Internacional. Tese de doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 387p.