

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA: OS DETERMINANTES DE SEMPRE DA POLÍTICA ECONÔMICA

Niemeyer Almeida Filho*

Com a estabilização recente da moeda no Brasil, empreendida pelo Plano Real, ganha nitidez a forma de determinação da política econômica, especialmente no que diz respeito às forças sociais que interferem decisivamente na definição das opções adotadas. Este aspecto é relevante porque a política econômica constitui-se no coração da política pública, emblematizando a natureza do projeto político norteador das ações do Governo.

A proposta deste artigo é 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.

Conforme os trabalhos de Cardoso de Mello (1982), Florestan Fernandes (1985) e Sônia Draibe (1985) apontam, no Brasil, o processo de industrialização no período de transição ao capitalismo guarda a especificidade de ocorrer num momento no qual os países líderes do capitalismo já se encontram numa fase avançada de acumulação de capital, e de apresentar uma participação decisiva do Estado como empreendedor do processo. Sônia Draibe, em particular, mostra como se dá o processo de conformação do Estado Brasileiro, detalhando o que conceituou como "ossatura material", isto é, o desenho institucional do Estado. Mais do que isto, ela mostra as forças sociais que foram decisivas neste processo e como se constituíram os canais de representação social, delimitando historicamente os espaços públicos e privados.

Em outro trabalho (Almeida Filho, 1994), utilizamos o conceito analítico de padrão de desenvolvimento para apreender justamente esses aspectos-chave da transição brasileira, além de outros relativos à fase que se segue à industrialização já no período de acumulação avançada, formulando dois planos diferentes: o plano da estrutura econômica e o plano da ação política. A intenção era apreender os contornos principais da base estrutural de operação do Estado a partir da fase de transição, incorporando os aspectos essenciais dos três trabalhos referidos acima, para analisar os limites estruturais que se apresentavam a uma gestão macroeconômica nos anos 80¹. De certa maneira, a análise do período mais recente (aqui pensado a partir dos anos 70) acabava, portanto, tendo uma referência de "herança" da fase de transição.

Neste artigo, enfocamos as bases dos canais de comunicação entre Estado e Sociedade, e sua importância na determinação da política pública. Para tanto, recorremos as mesmas referências históricas utilizadas em nosso outro trabalho (Almeida Filho, p. 1994), mas tendo um foco principal na política econômica, sobretudo na sua forma de determinação. Entendemos que, embora existam princípios econômicos reconhecidos, e que podem ser utilizados para justificar algumas políticas, a escolha de opções está essencialmente sustentada em forças sociais. Isto significa dizer que a política econômica tem um conteúdo eminentemente político, estando suscetível a interferências cujos canais de expressão analisaremos em primeira aproximação.

* Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP e Professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

¹ Estes limites foram objeto de um ensaio apresentado no II Encontro da SEP, em São Paulo, sob o título "A recorrência de paradoxos da política macroeconômica brasileira no período do Real" (Anais do II Encontro Nacional de Economia Política, v. 3, p. 112-122).

É importante qualificar que em determinadas conjunturas as próprias opções de política econômica são estreitadas devido às condições históricas. Quando isto acontece há uma aparente dominância do que poderíamos caracterizar como lógica exclusivamente econômica. Isto pode ser exemplificado em dois momentos do período de gerenciamento do processo de estabilização monetária: o primeiro, quando há uma agudização dos desajustes do balanço de pagamentos em 1995, exigindo uma correção dos rumos da política macroeconômica; o segundo, quando da crise internacional que emerge do sudeste asiático, exigindo uma elevação violenta da taxa de juros, com consequências importantes para o crescimento da economia e para as contas públicas. Evidentemente, são correções de curto prazo, não obstante seus impactos a médio e longo prazos, e que não caracterizam uma mudança naquilo que estamos entendendo como Política Econômica.

Isto posto, podemos retornar ao conceito de padrão de desenvolvimento. A perspectiva teórica expressa por ele abre a possibilidade de mediação entre os dois planos de análise referidos anteriormente: o plano da estrutura econômica e o plano da ação política. A questão é como se estabelece a ligação entre eles. Offe (1984) mostra que existem canais institucionais de ligação entre a representação política (o Congresso) e a operação coordenadora do Estado (o Executivo). Trata-se de uma análise muito centrada em países europeus de instituições sociais consolidadas, mas que pode auxiliar numa compreensão preliminar dos limites da política pública de Estado. Vejamos.

A concepção de Estado que é tomada como referência pode ser descrita por quatro determinações funcionais, considerando-o como uma forma institucional do público na sua relação com a produção material. São elas: a) *privatização material* - o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos, isto é, a propriedade que funciona produtivamente é "privada", sua utilização política não está sujeita a decisões políticas; b) *dependência de impostos* - o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume da acumulação privada. A implicação disto é que cada detentor de poder num Estado Capitalista está dependente do ingresso aí decorrente para o orçamento estatal, para que possa manifestar esse poder também, e sobretudo, com meios materiais; c) *acumulação como ponto de referência* - "como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação.". Esta dependência não se expressa em quaisquer alianças entre o aparelho estatal e certas classes ou camadas, nem no acesso privilegiado dos membros da classe capitalista aos centros de decisão do Estado. Quando isto eventualmente ocorre não é causa mas sim o reflexo institucional da dependência estrutural da atividade ao funcionamento da acumulação; e d) *legitimação democrática* - sob as condições do sistema de governo parlamentar-democrático, um agrupamento ou um partido político só consegue se apropriar do poder estatal quando encontra o apoio majoritário, através de eleições gerais.

Uma questão que imediatamente se apresenta é a da pertinência dessas determinações funcionais para os países de industrialização tardia e de instituições políticas instáveis, ou sem tradição. Pelo menos duas dessas determinações precisam ser qualificadas: a privatização da produção, e a legitimação democrática.

Uma das características básicas do padrão de desenvolvimento brasileiro consiste na participação significativa do Estado na produção de insumos estratégicos. A participação é relevante não apenas pela importância dos produtos, mas, ainda, pelo peso relativo da produção estatal no produto global. Este aspecto, aparentemente, contradiz a afirmação de que o Estado está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios "políticos".

Entretanto, cabe refletir se esta propriedade pública de meios de produção conduz a estratégias de utilização e aplicação diferentes das adotadas pelo capital privado.

Sendo este o caso, cabe ainda indagar se essa produção “política” persegue outros objetivos que não os de por à disposição do processo de produção privada, de forma permanente e com baixos custos, bens infra-estruturais. A resposta é inequívoca. A definição de estratégias das empresas estatais é historicamente voltada para a viabilização global da acumulação privada, às custas de transferências de recursos sociais globais.

A legitimação democrática, de uma parte, não se aplica à realidade brasileira. O padrão de desenvolvimento foi consolidado sob um regime de exceção que reservou pouca, ou nenhuma, função ao parlamento (Congresso). Isto não quer dizer que a determinação funcional da legitimação não exista nessas condições. Ao contrário, ela assume significativa relevância. Em pelo menos duas conjunturas - definição do II PND e início do Governo Figueiredo - a questão da legitimação implicou em definições estratégicas distintas daquelas que seriam exigidas por razões puramente econômicas, na via de desenvolvimento perseguida.

As determinações funcionais permitem-nos deduzir, por sua vez, uma dupla determinação do poder político a que está sujeito o Estado Capitalista. Segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo (democrático ou não); segundo seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação. Podemos assim definir a “política do Estado Capitalista” como um conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre as quatro determinações estruturais. E, finalmente, defender a tese de que existe uma (e somente uma) estratégia geral de ação do Estado. Ela consiste em criar as condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca (Offe, 1984, p. 125).

Para nós, interessa considerar uma linha diferente que se abre com esta formulação inicial: a da existência de uma certa seletividade institucional. Offe (1984), no ensaio “Dominação de Classe e Sistema Político - sobre a seletividade das instituições políticas”, apresenta a seletividade a partir da idéia figurada de um “processo de seleção”, gerador de ocorrências, isto é, uma certa configuração de regras de exclusão institucionalizadas. A exclusão é expressa pelos “não-acontecimentos”, considerando os seus três tipos: os socio-estruturais, os acidentais e os sistêmicos.

Os “não-acontecimentos” socio-estruturais são relativos à história cultural das sociedades, independente de serem, ou não, sociedades industriais capitalistas. Trata-se de uma categoria de não-acontecimentos cuja impossibilidade não deriva das qualidades do sistema de instituições políticas (apesar de poderem estar legalmente codificados), mas das características estruturais anteriores do sistema social e das premissas históricas às quais está subordinado; são não-acontecimentos específicos de cada formação social. Os não-acontecimentos acidentais são aqueles que se tornaram impossíveis, que poderiam ter sido realizados, sem que as estruturas e regras de procedimento do sistema político fossem com isso afetadas. Finalmente, os não-acontecimentos são sistêmicos quando as operações de seletividade encontram-se em áreas intermediárias entre os dois outros tipos. São aquelas operações de seletividade impostas de forma imediata pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político e que podem ser explicadas sem referência a tais processos (Offe, 1984, p. 148).

Para que este processo seja possível, a estrutura interna do sistema de instituições políticas precisa conter premissas sedimentadas que funcionem como critérios de seleção em dois sentidos: a) o aparelho estatal deve apresentar uma seletividade que procure decantar um “interesse de classe” a partir dos interesses estreitos, efêmeros, contraditórios e imperfeitamente formulados de uma política pluralista de influências, isto é, deve escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os “interesses globais do capital”, de forma a favorecer a sua articulação. “A dominação política como dominação de classe caracteriza-se (...) por funções de formação de vontade, de seleção e de integração, estruturadas de tal forma que permitem ao Estado, graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e seu acervo de informações, articular um interesse de classe, por assim dizer, como representante da classe

capitalista. (...) o primeiro critério para identificar o caráter classista do Estado consiste, pois, na exigência de que este Estado desenvolva uma seletividade que sirva à unificação e `destilação de um interesse 'capitalista global' - e isso mesmo contra a resistência empírica de blocos e de grupos de interesses isolados" (Offe, 1984, p. 149); b) o Estado necessita ainda de uma seletividade complementar, que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas - uma seletividade que permita ao Estado defender, prática e politicamente, o interesse de classes que ele próprio construiu e reduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas ((Offe, 1984, p. 150).

Entretanto, uma seletividade como esta pressupõe e se sustenta na idéia de uma sociedade com instituições políticas democráticas já consolidadas. A indagação que temos que fazer é se este mesmo processo pode existir numa sociedade cujo padrão de desenvolvimento foi "finalizado" em condições políticas de exceção. Em outras palavras, precisamos investigar se este processo apresenta-se igualmente em condições de extrema concentração do poder político, onde os interesses não têm canais empíricos institucionais de expressão.

Uma primeira observação diz respeito a uma diferença imediata que se pode aferir da comparação histórica entre o processo concreto de funcionamento das instituições políticas brasileiras e a formulação que vimos de apresentar. O processo final de constituição do padrão de desenvolvimento deu-se em condições onde as instituições políticas não funcionaram adequadamente e não podiam exercer qualquer tipo de seletividade - o período dos governos militares. Mesmo assim, a investigação da forma mediante a qual se procedia, ou decidia, entre opções de desenvolvimento parece refletir um processo seletivo muito particular que grosso modo guarda uma relação essencial funcionalista com o processo descrito por Offe. Isto quer dizer que a seletividade - enquanto prevaleceu o regime de exceção - era exercida em instâncias distintas das do parlamento, sustentadas em interesses que se faziam representar por canais não institucionais. Além disso, a seletividade caracteriza-se por uma separação burocrática entre as decisões políticas, sociais e econômicas - guardados os marcos gerais da análise (Almeida Filho, 1994)-, o que traz dificuldades adicionais de apreensão empírica.

Mesmo assim, consideramos que o padrão de desenvolvimento apresenta um processo seletivo que lhe é próprio e que se caracteriza pela separação indicada acima. No que diz respeito às decisões econômicas (o sentido, a forma e a institucionalidade da política econômica), em particular, consideramos que o processo é mais visível pois as instâncias decisórias apresentavam uma hierarquização a partir do Conselho Monetário Nacional, que funcionava como órgão burocrático seletivo mais amplo.

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 e o Governo Fernando Henrique Cardoso, 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, p. 47)

Vale observar que nos últimos dois anos o Governo FHC vem empreendendo algumas modificações importantes na organização interna do Executivo, privatizando extensivamente empresas que atuam no segmento de bens intermediários estratégicos (aço, energia elétrica, petróleo, transportes e telecomunicações) e, posteriormente, constituindo Agências Reguladoras (Aneel, Anatel, e outras) em cada um desses setores. As agências passam a incorporar um poder de atuação significativo, com recursos financeiros e capacidade de normatização e fiscalização.

Essas modificações tiveram efeitos importantes na articulação das forças políticas de sustentação do Governo, com enfraquecimento de ministérios em favor das agências, e mudança na forma empírica de funcionamento do Estado. Contudo, a essência da análise que vimos de realizar não muda porque as intervenções diretas das forças políticas no âmbito do Executivo permanece.

É possível visualizar essa permanência do caráter mais de fundo de funcionamento pela forma de definição dessas mudanças. As forças políticas de sustentação do Governo continuam a dominar e fracionar os espaços institucionais, sem que se imponha um confronto de projetos de desenvolvimento no âmbito do Congresso.

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. Isto quer dizer, utilizando nossos elementos teóricos, que a seletividade permanece basicamente a mesma do período militar.

Concluindo, 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. Isto significa que há uma assimetria entre a diversidade social inerente às sociedades capitalistas contemporâneas e suas representações políticas e influências, particularmente nas definições econômicas. Consideramos que o avanço democrático só poderá ocorrer se houver uma quebra desses canais diretos e uma ampliação correspondente do que se considera o espaço público de atuação.

Por último, é importante registrar que as questões que são objeto deste artigo parecem ter sido relegadas a um segundo plano nas discussões do momento. Podemos inferir dois tipos de perspectivas quanto a isto: a primeira, é aquela que pressupõe essas questões, considerando-as como questões de fundo que já foram suficientemente trabalhadas; a segunda, é aquela que desconsidera a importância da discussão dos fundamentos teóricos e da forma concreta de atuação do Estado. Procuramos mostrar, à diferença dessas perspectivas, que a discussão da natureza, forma e funcionamento do Estado é imprescindível para a compreensão dos dilemas de hoje. Neste sentido, este é um campo importante para a pesquisa, sobretudo daqueles que vêm na Economia Política as bases analíticas de uma compreensão do Capitalismo Contemporâneo. Em trabalhos futuros exporemos traços empíricos do processo aqui discutido.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA Filho, N. *Os limites estruturais à política econômica brasileira nos anos 80/90*. 1994. Tese (Doutorado) – UNICAMP, 1994.
- ALMEIDA FILHO, N. A recorrência dos paradoxos da política macroeconômica brasileira no período do Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2., 1997, São Paulo, *Anais...* São Paulo : PUC, 1997. p. 112-122.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil - 1930/60*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- FLORESTAN, F. *A revolução burguesa no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro : Ed. Guanabara, 1987.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. *O capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1982.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.