

UMA AVALIAÇÃO DOS IMPASSES DA POLÍTICA DO GOVERNO EM 1986

Demian Castro*

Neste artigo, pretende-se realizar um breve balanço do ano que passou, centrando atenção na política econômica do governo, seus propósitos fundamentais e nos obstáculos que teve de enfrentar para se efetivar. Especialmente, interessa chamar a atenção e, se possível, discutir, as marchas e contramarchas da política econômica, levando em consideração o descompasso existente entre o quadro político do país, as propostas do governo e as exigências da realidade econômica.

Em primeiro lugar, acreditar que com o choque heterodoxo de 28 de fevereiro de 1986 se pretendeu apenas reverter as expectativas inflacionárias ou reequilibrar os parâmetros da economia, mediante a introdução de um novo padrão monetário, é cometer um perigoso reducionismo. Mais do que isso, a conjunto de medidas anunciado em 28 de fevereiro tinha como objetivo principal mudar radicalmente o curso da economia brasileira, aproveitando uma conjuntura favorável, com sinais de recuperação de níveis de atividade econômica e folga relativa das contas externas.

Tal conjuntura, inevitavelmente, sofreria uma reversão caso o bistori da política econômica ficasse ausente: a espiral inflacionária rapidamente apagaria qualquer possibilidade de cálculo econômico relacionado a investimentos produtivos.

É importante frisar que nada indicava que essa conjuntura constituía o início de uma tendência sustentada de crescimento (resultante de uma estratégia governamental explícita). Em boa medida, numa economia que vinha de uma forte recessão, os "sinais" favoráveis resultavam dos efeitos multiplicadores do esforço exportador bem sucedido do país.

Tratava-se, portanto, de transformar um quadro — ainda preponderantemente de crise, agravado pelo imobilismo da política econômica diante dos problemas do país —, especulativo ou, pelo menos, instável, em um quadro de crescimento econômico com investimentos produtivos e formações de expectativas "otimistas" em relação à opção pelo crescimento. Do ponto de vista das decisões de investir, esteve em jogo (como, aliás, durante todo o ano de 1986), entre outras coisas, a tentativa de construir um quadro de estabilidade capaz de alterar a quase crônica desconfiança dos investidores em operações de longo prazo. Num contexto de crise econômica, de indefinição de rumos, as perspectivas em relação ao futuro são sombrias: o cálculo de curtíssimo e curto prazo predomina em relação ao de médio e longo prazo.

Sair de uma conjuntura marcada por horizontes temporais curtos, por aplicações fugazes, de ganho rápido, em direção a um ambiente no qual os horizontes temporais se alongam — pois os lucros gerados por investimentos em ampliação de capacidade demoram mais que ganhos gerados em outras aplicações financeiras — implicava a instauração de um "estado de confiança" no futuro. Mais do que "parâmetros estáveis e confiáveis", que podem sugerir que a economia é objeto de decisões técnicas, o "estado de confiança" resultaria de acordos políticos estáveis, principalmente entre as classes e frações da classe dirigente. Entretanto, para se chegar a tais acordos, seria necessário ultrapassar um período de confronto de projetos políticos e econômicos alternativos, no bojo do qual se articularia um bloco com força política para impor ao resto dos atores sociais um programa de longo prazo para o país, além da definição de mecanismos de financiamento adequados.

A inflação descontrolada escondia uma libertinagem econômica atroz: uma arraigada tendência à prática de atividades nitidamente especulativas, com ganhos cavalares, amparados na "bola pra frente" da contínua elevação dos preços, num jogo em que principalmente os assalariados sistematicamente saíam perdendo, já que os reajustes dos seus proventos nunca acompanhava o ritmo e o volume dos ganhos financeiros, em última instância porque os salários, ao serem determinados, não têm autonomia para se auto-reajustar, por mais poderosos que possam ser os sindicatos.

Efetivar tal transição de um quadro econômico para outro implicava principalmente a utilização enérgica e radical de um elenco de medidas que pudesse restabelecer imediatamente a capacidade dirigente do Estado em matéria de política econômica. Por isso, falou-se em "choque": pela necessidade de conter, "congelar" instantaneamente, os preços, senão essa corrida cega levaria, inexoravelmente, a uma profunda desestabilização política. O governo não podia correr o risco de ter esse conjunto de medidas "furado": a curtíssimo prazo, tinha de deter o processo inflacionário; do contrário, a desmoralização decorrente da continuidade da inflação imobilizaria definitivamente o governo.

O congelamento era o primeiro disciplinamento necessário do sistema de preços e dos agentes econômicos e é indiscutível que as medidas divulgadas em 28 de fevereiro conseguiram interromper inúmeros circuitos especulativos de natureza eminentemente rentista. Mas se o congelamento, por si só, cortou imediatamente os ganhos desses setores, estava longe de

resolver a questão do crescimento econômico. Isto é, o congelamento, aliado ao objetivo de crescimento tornavam explícito o problema mais grave: a expansão da economia requeria uma redistribuição de renda entre os setores capitalistas, desde que uma parte substancial do financiamento corresse por conta dos agentes econômicos privados (especificamente os bancos privados nacionais).

Para garantir o sucesso dessa primeira etapa da proposta de crescimento, o governo contou com um significativo apoio da população. A figura prematuramente envelhecida do "fiscal" do Presidente representou, pela primeira vez na história do país, o exercício pleno da cidadania econômica, rompendo-se a frustrante sensação da grande maioria de que o destino econômico do país constituía uma variável exógena e incontrolável. Com a extensão do direito e do dever de fiscalização dos preços a toda a população, em total sintonia com o governo, a sociedade brasileira experimentou pela primeira vez sua capacidade de resistência ao poder econômico.

O sucesso inicial do "choque" auferiu grande credibilidade à equipe econômica do governo. Ao mesmo tempo, a sintonia governo-sociedade significou para o primeiro assumir o pesado ônus da condução do processo. Ao exercer a função — histórica, no Brasil — de sinalizador do crescimento, o governo — ou, pelo menos, a equipe econômica — orgulhou de vez no terreno dos conflitos intercapitalistas e interclassistas. "Sinalizar" pode se traduzir na idéia de que o governo passa a arbitrar quem ganha e quem perde ou a distribuir o ônus da opção pelo crescimento.

Observe-se bem que não se sugere aqui que o Estado seja uma entidade que paira sobre a sociedade e que em determinadas circunstâncias interfere no seu dever. Deseja-se apontar que após o "Cruzado I", a forma de arbitrar os conflitos intercapitalistas e interclassistas que se prefiguravam era qualitativamente diferente da que costumava acontecer anteriormente. Isto é, o governo contava com amplo respaldo da população e a potencial aliança com a burguesia industrial para conseguir implementar um projeto de modernização inédito no capitalismo brasileiro, comandado pela retomada dos investimentos produtivos públicos e privados, em detrimento de todos aqueles setores da sociedade que historicamente ganhavam com o processo inflacionário.

Portanto, ao estabelecer como meta principal o crescimento, contrariando, entre outras, as receitas ortodoxas do FMI —, introduzindo simultaneamente um conjunto de medidas fortes para passar a regular os mecanismos de mercado,

* Técnico do Projeto Avaliação de Experiências Comunitárias no Paraná.

monopolizando o controle dos preços, o governo se tornou um "sinalizador" com funções novas, já que assumia o encargo da determinação das margens de lucro dos setores privados.

Nunca é demais refrescar a memória e lembrar que tudo isso acontecia em meio a duros constrangimentos, tanto da capacidade de gasto público quanto ao referente aos compromissos originados pela dívida externa e às dificuldades de se obterem empréstimos novos do exterior para financiar investimentos. E mais: uma conjuntura internacional marcada pelo protecionismo, pela indefinição de normas de um novo sistema financeiro internacional, capaz de articular a retomada estável do crescimento de todos os países capitalistas avançados, flutuações de bolsas e juros, tendências à queda dos preços das *commodities*, além de uma profunda renovação tecnológica, capaz talvez de definir novas pautas de internacionalização de capital.

Por outro lado, o Estado não exerce apenas um papel de sinalizador como árbitro de interesses na divisão da conta do crescimento: ele mesmo cria expectativas, ao dar conta, como empresário, de uma ampla parcela dos setores produtivos da economia, com uma indiscutível capacidade de puxar o crescimento dos demais setores. Pode-se afirmar que o setor produtivo estatal é tão velho quanto o capitalismo monopolista no Brasil. Portanto, a função sinalizadora do crescimento exigia e exige efetivas políticas destinadas a "sanear" as descapitalizadas empresas estatais, também capazes de estabelecer novos patamares de crescimento do setor produtivo estatal, recolocando agudamente o problema do financiamento dos gastos públicos num contexto dominado por bandeiras liberais de "eficiência e privatização", "gastos de acordo às receitas", de apologia dos mecanismos "naturais" de mercado, etc.

Enquanto o congelamento gerava a ilusão de que o crescimento poderia vir a ser um jogo de soma positiva (no qual, em qualquer prazo, todos ganham), a gestão econômica e a gestão política pareciam caminhar em sintonia. Porém, à medida que a resolução das questões de financiamento tornava explícita a urgência de reformas profundas do sistema financeiro e tributário, a gestão econômica e a política passavam a revelar profundos desencontros.

Para exercer a capacidade dirigente necessária ao crescimento econômico, o Estado demandava uma base de consenso político. Entretanto, durante todo o ano de 1986, o governo tentou inúmeros acordos que pecavam pelo seu caráter pontual e que sistematicamente buscavam adiar a resolução de quem ganharia e quem perderia pelo menos nas primeiras etapas da retomada do crescimento. Adia-se a discussão global de um projeto de desenvolvimento para o país, evitando-se o confronto geral em prol de confrontos localizados, na esteira de um ano eleitoral no qual não somente as multinacionais postergaram a definição de montantes de in-

vestimentos, esperando pelo resultado das urnas, mas também o capital privado nacional.

Não obstante, o governo, ao longo do ano, mesmo evitando confrontos amplos (evidenciando sua difusa composição política), avançou no sentido de, pelo menos, estabelecer as bases do financiamento público de longo prazo, já que, sem um cronograma de investimentos públicos, os agentes privados brasileiros, historicamente, demonstram que não alavancam o processo de crescimento. O paradoxo é que, se por um lado, o setor produtivo estatal tem de comandar o crescimento, por outro, os agentes privados em bloco endossam o discurso liberal antiestatal.

A diferença da velha república, todos os conflitos originados nas disjuntivas aqui expostas se processam num contexto no qual — pelas exigências da democratização — se estreita o elenco de soluções verticais ou autoritárias. O congelamento dos preços do "Cruzado I" foi quase unanimemente aceito na forma do Decreto-Lei, dado que a grande maioria não suportava mais a inflação. Portanto, tratava-se de um Decreto-Lei com capacidade de gerar consenso político.

A rejeição generalizada das emendas ao "Cruzado I" na forma de Decretos-Lei ocorreu porque essas medidas não geravam consenso e porque, de certa forma, traduziam o não-enfrentamento das questões cruciais envolvidas com a proposta de crescimento: basicamente, era difícil defender que, com esses decretos, mantinha-se o propósito de redistribuição de renda, especialmente na direção lucros-salários, e que se caminhava no sentido de uma reforma financeira e tributária. Por outro lado, algumas das medidas pós-"Cruzado I" visavam impedir, no curto prazo, o jogo especulativo dos agentes econômicos. Desde que não se optou por enfrentar explicitamente a raiz dos movimentos especulativos, mediante uma reforma financeira, é claro que só restava o artifício da surpresa.

O fim temporário da inflação significou ganhos imediatos para os assalariados e o efeito do aumento dos gastos com consumo rapidamente se espalhou pela economia (some-se o aumento da massa salarial, fruto da expansão do emprego). Os assalariados de base tiveram durante esses dez meses (de fevereiro a dezembro), particularmente no início, ganhos reais de maior repercussão na indústria de bens de consumo não-duráveis. As classes médias se lançaram ferozmente sobre os bens de consumo duráveis, tanto na forma de compras à vista quanto a prazo, pressionando o sistema de crédito privado — que não foi objeto de uma política corajosa de disciplinamento de ganhos, nem induzido ao financiamento de investimentos produtivos de longo prazo.

A corrida aos bens de consumo duráveis, num "agora ou nunca", demonstrou um imediato impacto impressionante e, principalmente, que a classe média não acredita no futuro. Resta saber se esse comportamento teria sido outro, caso o governo tivesse enfrentado — em bloco — todos

aqueles setores que ao longo de 1986 tentaram "furar" o bloqueio do congelamento.

A euforia popular com o "Cruzado I" sofreu um duro golpe quando o governo, num quadro marcado pelos problemas de abastecimento, na iminência de estrangulamentos de difícil reversão, esgotamento da capacidade produtiva e necessidade crescente de corrigir preços, foi obrigado a se utilizar da mais pura ortodoxia para conter a explosão da demanda por bens de consumo duráveis. A partir desse momento, os termos da transição política e o cenário econômico tornaram transparente que uma nova realidade não poderia ser construída com os mesmos atores sociais em posições econômicas inalteradas. Para fugir à saída ortodoxa, teria sido necessária uma verdadeira redistribuição do poder político e econômico: na transição para a democracia, alguns atores tinham de abandonar o palco. Em 1986, apesar de algumas boas intenções, não se materializou, entre outras, uma reforma financeira capaz de alterar os ganhos dos agentes econômicos privados, monopolizadores das condições de financiamento: eles, até agora, conseguiram atravessar a transição com suas posições inalteradas.

Para fugir à saída ortodoxa, teria sido necessária uma verdadeira redistribuição do poder político e econômico.

Chega-se ao final do ano com duas cenas dominantes: uma, a dos assalariados, céticos ou pessimistas em relação ao governo e ao futuro (mesmo sabendo que em 1986 houve uma contínua expansão do emprego); outra, a dos empresários, exigindo o descongelamento — o "deixemos trabalhar em paz", de Mário Amato —, mal escondida na elegância cadencial do termo "realinhamento de preços".

Nesse contexto, a elevação dos preços começa a filtrar por todos os poros da economia, demonstrando que o fenômeno inflacionário decorre, principalmente, da natureza dos agentes econômicos privados e sua peculiar articulação no capitalismo brasileiro, não sendo, portanto, originado somente pela inserção problemática do Estado na economia. A sintonia sociedade-governo terá de ser construída em novas e duradouras bases, após um confronto amplo e democrático de projetos alternativos para o país, no qual cada setor da sociedade explicita sua visão do futuro.

Apesar da não-definição, em 1986, dos mecanismos de financiamento de longo prazo — basta dizer que só em janeiro, o Fundo Nacional de Desenvolvimento — FND — determinou, de forma pouco específica, o destino dos recursos —, essenciais para o crescimento da economia, importa agora focalizar algumas questões ligadas ao padrão de desenvolvimento almejado.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil gerou um parque industrial entre os

maiores do mundo. Não obstante, foi incapaz de incorporar integralmente amplas parcelas da população e seu caráter excluyente não é novidade para ninguém. Agora, numa nova realidade, marcada pela construção de mecanismos democráticos, o governo pretende — mediante o crescimento econômico e a ampliação do mercado interno — estender a mais de 50 milhões de pessoas os recursos da produção e consumo de massa. Isso significa, literalmente, trazer para o século XX (até o século XXI) uma importante parcela da população marginalizada dos circuitos econômicos capitalistas.

Um dos conteúdos do crescimento econômico do país terá de ser o desenvolvimento de institutos sociais abrangentes.

Talvez por conta dos esforços destinados à constituição de um setor produtivo, assumindo funções de empresário e, com certeza, pelo seu caráter autoritário, o Estado brasileiro, particularmente de 1964-84, foi incapaz de efetivar qualquer elenco de políticas que fizesse lembrar o *welfare state* keynesiano dos países capitalistas avançados. O país experimentou um expressivo desenvolvimento das forças produtivas, só que sua modernidade material não se traduziu em modernidade social, capaz de inserir amplas parcelas da população nos mecanismos de produção e de consumo de massa gerados.

Num panorama internacional, marcado pelo crescente descrédito das políticas keynesianas e, especificamente, pelo sur-

gimento generalizado de teorias conservadoras — que, entre outras coisas, atribuem ao *welfare state* a culpa de ter gerado o desinteresse pelo trabalho e provocado um enrijecimento dos mecanismos de ajuste de oferta e demanda por força de trabalho, retardando, assim, a retomada eficiente do crescimento econômico —, procura-se, no Brasil, alargar o direito à saúde, educação, alimentação e moradia a toda população.

Mais uma vez, os problemas a serem resolvidos para se atingirem novos patamares tecnológicos e um *welfare state* não são de índole técnica, mas sim política. Nunca esteve tão claro que os conflitos econômicos têm sua resolução no terreno político.

A EXPORTAÇÃO DE CAFÉ EM 1986*

Carlos Roberto Passos**

O desempenho do setor cafeeiro não deverá corresponder às previsões iniciais de receita cambial, em torno de US\$ 4,0 bilhões. Segundo as estimativas, as exportações brasileiras de café situar-se-ão abaixo de 10 milhões de sacas, equivalendo a uma receita presumível de US\$ 2,4 bilhões. Isso significa uma redução de 47,09% em relação às vendas de 1985, quando o país embarcou 18,9 milhões de sacas, obtendo uma receita de US\$ 2,6 bilhões.

Nos primeiros dez meses de 1986, as exportações brasileiras de café verde e solúvel totalizaram 7 991 166 sacas, decrescendo 48% em comparação a idêntico período de 1985, quando atingiram 15 371 167 sacas. Em valor, as vendas nesse ano equivaleram a US\$ 1 962 106 mil, sendo US\$ 1 705 434 mil correspondentes ao café verde e US\$ 256 672 mil, ao solúvel. O fluxo mensal do volume e respectivo valor das exportações brasileiras de café verde e solúvel podem ser visualizados na tabela 1.

As exportações de café verde e solúvel, via Porto de Paranaguá — Paraná, apresentaram situação idêntica à nacional (tabela 2). Isto é, o acumulado no período janeiro-dezembro/86 totalizou um volume de apenas 653 220 sacas de café verde e 784 de solúvel, enquanto, em 1985, este foi de 2 043 874 e 8 578 sacas, respectivamente.

* Este artigo, com algumas alterações, constitui o relatório Acompanhamento de Preços e Legislação Agrícola, nº 12/86, do Projeto Aspectos Conjunturais da Agricultura Paranaense, elaborado em convênio Secretaria de Estado das Finanças-SEFI/IPARDES.

** Técnico do Projeto Aspectos Conjunturais da Agricultura Paranaense.

TABELA 1 — FLUXO MENSAL DO VOLUME E VALOR DAS EXPORTAÇÕES DE CAFÉ VERDE E SOLÚVEL, NO BRASIL — 1986

MÊS	CAFÉ VERDE		CAFÉ SOLÚVEL	
	Quantidade (sc 60 kg)	Valor (US\$)	Quantidade (sc 60 kg)	Valor (US\$)
Janeiro	432 001	78 057 000	116 557	17 820 000
Fevereiro	863 900	258 452 000	226 940	36 167 000
Março	1 431 777	444 460 000	175 633	30 597 000
Abril	727 497	223 286 000	147 878	27 466 000
Mai	599 936	183 592 000	183 205	36 505 000
Junho	332 598	89 668 000	154 794	26 700 000
Julho	371 782	73 243 000	142 224	22 054 000
Agosto	433 285	85 447 000	123 273	17 752 000
Setembro	901 245	190 836 000	121 795	19 161 000
Outubro	367 252	78 393 000	137 594	22 450 000

FONTE: O Estado de São Paulo, 5 dez. 1986

TABELA 2 — FLUXO MENSAL DO VOLUME EXPORTADO DE CAFÉ VERDE PELO PORTO DE PARANAGUÁ — 1985-86 (Em sc 60 kg)

MÊS	QUANTIDADE		
	1985	1986	Δ %
Janeiro	231 125	41 800	(81,91)
Fevereiro	175 164	41 860	(76,10)
Março	226 528	185 361	(18,17)
Abril	214 367	116 062	(45,86)
Mai	213 725	25 114	(88,25)
Junho	40 357	64 202	59,09
Julho	129 995	32 680	(74,86)
Agosto	84 209	8 890	(89,44)
Setembro	155 089	10 234	(93,40)
Outubro	101 191	3 410	(96,63)
Novembro	80 859	101 453	25,47
Dezembro	391 268	22 154	(94,34)
TOTAL*	2 043 874	653 220	(68,04)

FONTE: Centro do Comércio do Café — Paranaguá

*O IBC em 1985 exportou 25 000 sacas não-computadas neste total

Os resultados negativos da estiagem não deverão ser recuperados integralmente.