

**BRASIL DO “MILAGRE” E “ANTIMILAGRE” ECONÔMICO:
A SAÍDA DA CRISE DE 1980 NA INTERPRETAÇÃO
DE IGNÁCIO RANGEL**

Leandro Mendes Nogueira*

Resumo: Esse artigo analisa a interpretação que Ignácio Rangel fez da crise econômica brasileira dos anos 1980 e a conclusão a que chega: a necessidade de conceder os serviços de utilidade pública à iniciativa privada como alternativa para sair da maior e mais prolongada crise desde o início da industrialização do país. Segundo Rangel, as mudanças institucionais entorno da concessão viabilizariam a transferência de recursos ociosos presentes no Departamento I (indústria pesada) para a área estrangulada da economia brasileira, os serviços de utilidade pública. Desse modo, criaríamos um forte aparelho de intermediação financeira capaz de levantar e orientar esses recursos ociosos no desenvolvimento do país. Essa alternativa representaria, na sua interpretação, a última etapa da substituição industrial de importações e a consolidação do capitalismo brasileiro. No entanto, o que assistimos foi a implantação de um modelo que dificultou a continuidade das transformações pelas quais a economia brasileira vinha passando. A partir da sua interpretação do capitalismo brasileiro, Rangel desenvolveu um diagnóstico e propôs uma intervenção, mas a história desenrolou-se na contramão do que ele propunha.

Palavras-Chave: Ignácio Rangel; Recursos ociosos; Concessões; Serviços de utilidade pública; Crise econômica.

* Mestre em Estudos Brasileiros IEB/USP.

BRAZIL FROM THE ECONOMIC “MIRACLE” TO THE “ANTIMIRACLE”: THE EXIT FROM THE 1980 CRISIS ACCORDING TO IGNÁCIO RANGEL

Abstract: This article analyzes Ignácio Rangel’s view on the Brazilian economic crisis of the 1980s alongside his conclusion: the need to hand the utility services from the government to the private enterprise as an exit to the longest and most severe crisis since the beginning of its industrialization process. According to Rangel, the institutional changes around concessions would enable the transference of spare resources in Department I (heavy industry) to the strangled area of the Brazilian economy, the utilities. This way, it would be possible to create a strong financial intermediation apparatus capable of turning these spare resources into profitable assets, then contributing to the country’s development. To a great extent, Ignácio believe this alternative would lead to the last stage of industrial import substitution and, therefore, consolidate Brazilian capitalism. However, during the 1980s and 1990s, it was implemented another model that made it difficult for the continuation of these transformations. For decades, there was an increase of foreign debt rather the use of spare capacity. From his view of the Brazilian capitalistic model, Rangel developed a diagnosis and proposed an intervention, but history unfolded against his plans.

Keywords: Ignácio Rangel; Spare Resources; Concessions; Public Utility Services; Economic Crisis.

EL BRASIL DEL “MILAGRO” Y “ANTIMILAGRO” ECONÓMICO: LA SALIDA DE LA CRISIS DEL 1980 EN LA INTERPRETACIÓN DE IGNÁCIO RANGEL

Resumen: Este artículo analiza la interpretación de Ignácio Rangel con respecto a la crisis económica brasileña de los años 1980 y la conclusión a la que llega: la necesidad de conceder los servicios de utilidad pública a la iniciativa privada como alternativa para salir de la crisis más grande y prolongada desde el inicio de la industrialización del país. Según Rangel, los cambios institucionales alrededor de la concesión viabilizarían la transferencia de recursos ociosos presentes en el Departamento I (industria pesada) para el área sofocada de la economía brasileña, los servicios de utilidad pública. De este modo, sería posible la creación de un fuerte aparato de intermediación financiera capaz de levantar y orientar estos recursos ociosos en el desarrollo del país. Más que eso, esta alternativa representaría, en su interpretación, la última etapa de la sustitución industrial de importaciones y la consolidación del capitalismo brasileño. Sin

embargo, lo que vimos fue la implantación de un modelo que ha dificultado la continuidad de las transformaciones por las que atravesaba la economía brasileña. Desde su interpretación del capitalismo brasileño, Rangel desarrolló un diagnóstico y propuso una intervención, pero la historia fue en contra de lo que proponía.

Palabras-clave: Ignácio Rangel; Recursos ociosos; Concesiones; Servicios de utilidad pública; Crisis económica.

1 Introdução

Como se sabe, o capitalismo industrial brasileiro começou na indústria leve (Departamento II) e avançou para a indústria pesada (Departamento I). Por último, ele deveria alcançar os serviços de utilidade pública, que ocorreria com o coroamento do capitalismo financeiro nacional. Nessa última fase, no entanto, o Brasil foi acometido por uma crise econômica profunda e prolongada, período que Ignácio Rangel apelidou de “antimilagre” econômico, posterior a uma fase conhecida como os anos “milagrosos”.

Por cinco décadas contínuas, entre os anos de 1930 e 1980, o Brasil registrou um crescimento vertiginoso. A indústria brasileira, por exemplo, cresceu 27 vezes. Porém, esse processo foi interrompido nos anos 1980. Acreditamos que recuperar a interpretação de Ignácio Rangel, sobretudo o diagnóstico e a alternativa que ele ofereceu para entender e sair da crise saliente e registra a relevância de sua visão, apesar de suas limitações. Assim, percebe-se como sua contribuição foi fundamental para compreender o Brasil e os dilemas que ainda hoje nos desafiam.

Assim, este artigo tem como propósito analisar o período do “milagre” e “antimilagre” econômico brasileiro de acordo com Ignácio Rangel, revelando alguns condicionantes principais que levaram ao período de crise. Buscaremos, em especial, apresentar a alternativa de Rangel para a retomada do crescimento econômico e, mais ainda, como essa alternativa representaria, para ele, a última etapa da substituição industrial de importações e a consolidação do capitalismo brasileiro. Trata-se da proposta que o autor

insistentemente defendeu como necessária: a concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Para compreender a análise de Rangel, partimos de duas teses do autor: a da dialética da capacidade ociosa e a da inflação brasileira. A dialética da capacidade ociosa está na raiz dos ciclos econômicos internos e determina o ritmo do desenvolvimento industrial brasileiro, revelando simultaneamente capacidade ociosa em alguns setores da economia e pontos de estrangulamento em outros. Já a tese da inflação é fundamental para compreender o papel que ela desempenha como mecanismo de defesa da economia contra a tendência à depressão. A inflação é uma expressão cíclica que demonstra a existência de capacidade ociosa na economia e, portanto, possui relação com os ciclos internos e com os movimentos de expansão e recessão da economia.

2 O “milagre” econômico brasileiro

Entre 1930 e 1980, o Brasil assistiu a um extraordinário avanço da sua economia, uma das mais dinâmicas do mundo capitalista. Rangel considera que tivemos duas fases notáveis de crescimento do produto industrial, que ele chamou de “milagre”: o “milagre do JK” dos anos 1950 (1956-1961), com uma taxa média de 11% ao ano; o “milagre” dos anos 1960 (1968-1973), com uma taxa a quase 13% ao ano. Tratam-se de fases de expansão intercaladas com duas fases de declínio do crescimento econômico: a primeira entre 1962 e 1967; a segunda entre 1974 e 1980, embora a última não tenha sido muito inferior à tendência histórica do pós-guerra (SERRA, 1982; RANGEL, 2005d).

Em outros termos, tratam-se de fases intercaladas entre expansão e crise da economia, os chamados ciclos endógenos que foram gestados no processo de industrialização brasileiro. Temos, no último “milagre” econômico,¹ a fase de maior expansão econômica observada na história brasilei-

¹ Daqui em diante, quando nos referirmos ao “milagre” econômico, trata-se do período compreendido entre 1968 e 1973. A taxa de crescimento do PIB em 1967 foi de 4,2% ao ano, saltando para 9,8% no ano seguinte para chegar, em 1973, a aproximadamente 14%. A taxa média para esse período foi cerca de 11% (IBGE. Estatísticas do século XX. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2 maio 2021).

ra. Esse período é seguido por outro, chamado por Rangel de “antimilagre” econômico, que se inicia em 1980, como a crise mais prolongada da economia brasileira desde o início da industrialização, em 1930.²

O processo de industrialização brasileiro se iniciou na fase de recessão da economia mundial, mais especificamente na fase B do terceiro ciclo de Kondratiev (1920-1948), desencadeando o movimento de substituição industrial de importações. Por ser uma economia periférica, o Brasil reage aos movimentos dos ciclos de Kondratiev produzindo um esforço de substituição de importações nas fases descendentes (fase B), enquanto nas fases ascendentes (fase A) dinamiza o intercâmbio comercial, participando mais ativamente da divisão internacional do trabalho. Porém, na fase A do quarto Kondratiev (1948-1973), a substituição de importações se manteve como motor primário do crescimento, diferente dos anteriores, revelando considerável autonomia da economia brasileira em relação aos impulsos partidos do centro mundial. Desse modo, o “milagre” econômico brasileiro coincide com o crescimento do centro da economia mundial (RANGEL, 1981).

No “milagre”, a retomada do crescimento econômico ocorreu pela abertura de novo campo aos investimentos: o da construção residencial e o dos bens duráveis, como os eletrodomésticos e os produtos da indústria automobilística. Um impulso importante foi dado aos grandes serviços de utilidade pública, mas as fontes de recursos utilizadas foram o fisco e a entrada de capitais externos. Houve grandes avanços na estruturação do mercado de capitais, conforme observa Rangel na citação abaixo, mas o capitalismo financeiro interno ainda não estava habilitado o suficiente para fornecer os recursos necessários ao desenvolvimento dos grandes serviços de utilidade pública.

² Rangel não tece críticas em relação ao termo “milagre” econômico, utilizado para caracterizar o alto crescimento econômico brasileiro, principalmente no período 1968-1973, e também para se referir a outros países, que na época tiveram taxas de crescimento semelhantes, algumas entre as maiores do mundo, como o Japão. No livro em que trata do tema, *Economia: milagre e antimilagre* (2005d), o termo aparece, ao longo do texto, entre aspas. O período que ele chama de “antimilagre” se inicia em 1980, quando a crise da economia brasileira coincide com a crise mundial. Contudo, o período 1974-1980, entre o “milagre” e o “antimilagre”, não é de anos “milagrosos” da economia, uma vez que, apesar de fazer parte do ciclo interno expansivo, a economia brasileira começa a desacelerar.

Em prazo brevíssimo, o Brasil viu surgir um sistema nacional de poupança, que se comparava aos mais potentes do mundo. Os investimentos, cobertos com fundos privados, entraram a elevar-se, notadamente na construção residencial, liberando fundos públicos para outras aplicações. Estava criada a escola maternal do capitalismo financeiro brasileiro. [...] A construção residencial, tão importante, num país que expandia sua população urbana a ritmos tão galopantes, teve reforçadas ou criadas suas próprias bases financeiras, por certo sob a supervisão do Estado, via Sistema Nacional de Habitação (SNH) e Banco Nacional de Habitação (BNH), mas movendo fundos privados em escala sem precedentes. Com recursos antes comprometidos com aplicações no próprio setor público, o Estado empreendeu, noutras áreas, um gigantesco esforço de formação de capital – notadamente no campo da indústria pesada, da energética, dos serviços urbanos, dos transportes pesados rodoferroviários etc. (RANGEL, 2005d, p. 710).

Assim como a Instrução 70 foi a peça essencial das inovações institucionais que possibilitou o “milagre” dos anos 1950, para Rangel, a correção monetária foi peça fundamental do “milagre” dos anos 1960. A correção foi remédio necessário e suficiente para a construção residencial, enquanto os serviços de utilidade pública foram beneficiados pelos recursos liberados da construção residencial e áreas aparentadas (RANGEL, 2005d). O aumento dos investimentos das empresas públicas também teve papel de relevância, como no caso do setor elétrico. Desse modo, o aumento dos investimentos exerceu efeitos vigorosos sobre o crescimento da economia brasileira.

Considerando o conjunto do ciclo expansivo do “milagre”, os setores mais dinâmicos foram o de bens de consumo duráveis e o de bens de capital. O crescimento da produção do primeiro setor foi superior ao do segundo. A produção de bens de capital crescerá mais rapidamente nos anos de 1970, aumentando o peso dos setores integrantes do Departamento I (D I).

Na medida em que o D I se torna industrial e moderno, ele afeta todo o equilíbrio geral do sistema econômico. Uma dessas mudanças foi na oferta e demanda de mão de obra. Com o aumento da produção dos insumos agrícolas, produção de tratores e indústria química, componentes do D I que conseqüentemente são fornecidos à agricultura, a produtividade do trabalho agrícola se eleva. Assim, a agricultura passa a depender de

uma menor quantidade de trabalhadores e de um número menor de horas trabalhadas para atender a mesma oferta (RANGEL, 2005d). Temos o desenvolvimento da agricultura e da indústria por um lado e a crescente redistribuição da população entre a área rural e urbana por outro, que foram importantes fatores do intenso processo de urbanização do país.

Segundo Rangel (2005d), não seria justo dizer que a ditadura militar dificultou o desenvolvimento da economia brasileira. Ao contrário, é bem possível que ela o tenha acelerado ao levar o processo de industrialização às últimas consequências, dentro das condições de uma estrutura agrária arcaica, que começava a encontrar os seus próprios limites. No entanto, era necessário, nos anos 1980, colocar o capitalismo brasileiro em outro patamar de desenvolvimento e promover uma redistribuição da riqueza nacional.

De modo sucinto, essas eram algumas características do “milagre” econômico. A taxa de inflação, que era 88,4% em 1963, chegou a 15% em 1971, enquanto, “no mesmo lapso, a taxa de crescimento da produção industrial passava de 0,2% a 12% e o PIB, de 2,8% a 11,3%” (RANGEL, 2005d, p. 710). Diante disso, a inflação declinava com o aquecimento da economia, notadamente com a expansão da produção industrial. Tal constatação, se tivesse sido apreciada nos anos posteriores, poderia conduzir a uma reapreciação das políticas anti-inflacionárias, que buscavam com medidas recessivas controlar a inflação.

2.1 Os antecedentes do “antimilagre”

O quadro econômico do Brasil é indissociável do mundo como um todo. Alertamos para essa relação como fundamental e necessária para compreensão do país e da “ininteligibilidade do nosso próprio processo de crescimento econômico, se desligado do processo econômico mundial, notadamente do que concerne aos chamados países desenvolvidos” (RANGEL, 2005b, p. 288). Ora, a partir de 1973, inicia-se a fase B do quarto Kondratiev e, como economia periférica conectada ao ciclo mundial, o Brasil reagiu com um desempenho muito satisfatório:

Até 1973, a economia brasileira, com seu juglar em fase ascendente, viu-se acelerada, invertendo-se a conjuntura mundial a partir daquele ano. Entretanto, como o período 1973-80 correspondeu, em grande parte, à fase ascendente do nosso ciclo breve, apesar do efeito depressivo do ciclo longo, tivemos um desempenho muito satisfatório – o que nos valeu o apelido de “ilha de prosperidade”. Entre 1975 e 1980, a produção industrial brasileira esteve crescendo à razão de 7,6% ao ano, contra 10,4% no período 1965-70 e 4,5% ao ano, no mesmo período 1975-80, no mundo capitalista (RANGEL, 2005d, p. 712).

No final de 1974, no governo do presidente Ernesto Geisel, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, formulado e parcialmente implementado em um período em que a economia brasileira encerrava sua fase do “milagre” iniciada em 1968 e a economia mundial entrava em sua mais profunda recessão desde a crise iniciada em 1929. O II PND partia da identificação de alguns dos principais problemas que afligiam a economia na época. O plano teve êxito na substituição de importações de produtos intermediários e promoveu um impulso positivo na indústria doméstica de bens de capital, sob a ação direta das empresas estatais e graças ao forte apoio do sistema BNDE e do CDI ao setor privado (SERRA, 1982).

A necessidade de promover um avanço no Departamento I, que corresponde à indústria doméstica de bens de capital, fundamental para o sistema econômico brasileiro como um todo, foi reforçada no período do “milagre”, como alerta Furtado (1981, p. 41): “[...] entre 1966 e 1972, a participação das importações na oferta interna de bens da indústria mecânica aumentou de 28,8 para 40,2 por cento; na de material elétrico de 11,1 para 24,9 por cento, e na de produtos metalúrgicos de 16,9 para 18,7 por cento”. O coeficiente de importação do setor de bens de capital praticamente dobrou nesse período. Assim, o II PND surgiu, posteriormente, com a tentativa de reduzir o coeficiente de importação deste setor.³ No entanto, mesmo

³ Acrescenta Furtado (1981, p. 41-43): “O extraordinário crescimento da produção manufatureira brasileira, no período que se convencionou de chamar de ‘milagre’, ocorreu sem que se operassem modificações significativas na estrutura do sistema, vale dizer, sem que este alcançasse níveis mais altos de capacidade de autotransformação. Tanto a capacidade de autofinanciamento como o coeficiente de exportação se mantiveram praticamente estáveis. [...] Em síntese, no decênio compreendido entre 1964 e 1973, não obstante um considerável aumento do produto interno, não se assinala na economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem tampouco qualquer reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento”.

diante das medidas do II PND, ao longo da década de 70, o Departamento I acumulou uma enorme capacidade ociosa, enquanto continuávamos a importar bens que já estávamos em condições de produzir internamente, ocasionando um efeito deletério sobre a economia brasileira – um dos aspectos mais graves da crise brasileira.

De qualquer modo, para Rangel, a tentativa de criar novo “milagre” em um futuro imediato seria impossível e o crescimento acelerado observado no período 1968-1973 se esgotaria, o que fazia parte de um fenômeno cíclico.

Mas, retomando a fase B do quarto Kondratiev, o fato é que, a partir de 1973, tudo passou a ser diferente na economia mundial. A chamada crise do petróleo traduziu-se em crise no balanço de pagamentos de muitos países importadores e na enorme acumulação de saldos nos países exportadores desse produto. No entanto, a origem da crise do petróleo ainda não estava muito clara. Na perspectiva de Rangel, a economia capitalista mundial, depois de um enorme período de crescimento, encontrou seus limites. E esses limites são, segundo ele, de outra natureza:

Com efeito, a economia capitalista mundial – ou pelo menos, a parte mais desenvolvida do mundo capitalista mundial – tinha-se reequipado a base da tecnologia amadurecida nas condições da fase recessiva do anterior ciclo longo e, embora estejamos vivendo um clima de revolução científico-técnica, não amadureceu ainda uma tecnologia tão superior à que acaba de ser implantada, que justifique o sucateamento das instalações não amortizadas ainda. O resultado econômico disso é a queda da eficácia marginal do capital, acarretando o desestímulo aos investimentos, e por isso mesmo, a recessão – a prolongada recessão do ciclo de Kondratiev (RANGEL, 2005d, p. 722).

Ou seja, a crise iniciada em 1973 se relaciona, sobretudo, com as flutuações econômicas de longo prazo, o modo como se engendram e as condições com que se propagam as inovações tecnológicas.

Nessas condições, o mundo capitalista viu declinar suas exportações e os preços nas exportações mundiais cresceram 14,7% ao ano no período entre 1973-80. Parece que a inflação, antes um fenômeno de poucos países, tornou-se um fenômeno mundial. Nas relações internacionais,

como nas relações internas, a inflação se relaciona com a recessão da economia. Ou seja, os preços internacionais crescem mais rapidamente com a recessão, quando declinam as exportações (RANGEL, 2005d).

A taxa de inflação brasileira, que havia caído no período do “milagre”, voltou a crescer com a desaceleração da economia. E a política anti-inflacionária adotada, que considerava a inflação como reflexo do excesso de demanda agregada, contribuiu para conter o crescimento econômico, embora não revertesse o aumento dos preços.

Enquanto isso, a taxa de juros no mercado mundial de capitais passou a elevar-se. Aos poucos, seu comportamento passou a refletir, entre outros fatos, notadamente o índice de solvabilidade do Tesouro dos Estados Unidos. Os déficits do orçamento do governo federal desse país exigiam o lançamento de papéis públicos no mercado interno e mundial, que refletiam conseqüentemente sobre a taxa de juros. Fenômeno parecido ocorreu na economia brasileira, devido ao aumento do endividamento do Estado com o fim imediato de socorrer as empresas públicas e, no plano macroeconômico, sustentar o esforço de formação de capital. No período, o Brasil foi confrontado com uma oferta enorme de capitais, o que possibilitou o aumento do endividamento. Depois nossa dívida continuaria a crescer em função da capitalização forçosa dos juros (RANGEL, 2005d).⁴

No geral, as medidas de política econômica com o intuito de reverter a desaceleração da economia brasileira na segunda metade da década de 1970, sobretudo por parte do Estado e de suas empresas, ainda que obtivessem efeitos positivos, chegaram ao seu limite. A crise das finanças públicas representava o esgotamento da capacidade de endividamento do Estado. Portanto, era necessário instrumentalizar a transição da fase recessiva para a expansiva com novos mecanismos institucionais e financeiros capazes de abrir um novo ciclo de investimentos.

3 O “antimilagre” econômico brasileiro

O crescimento econômico brasileiro, iniciado no final dos anos 1960, inverteu-se nos anos 1980, quando coincidiu a fase recessiva do ciclo mun-

⁴ A dívida externa, que em 1964 era da ordem de 3 bilhões de dólares, se aproximava dos 13 bilhões em 1973 (FURTADO, 1981). Em 1982 a dívida externa alcançou os 83 bilhões.

dial com a fase recessiva do ciclo juglariano brasileiro. A depressão do ciclo mundial persistiu e não foi diferente com o nosso, que entrou na mais profunda recessão da série de ciclos breves que vêm modulando a industrialização brasileira. Essa crise foi responsável por dismantelar o regime militar brasileiro assim como a crise dos anos 1960 havia dismantelado o regime constitucional (RANGEL, 2005d). No final dos anos 1970, ainda que o Brasil fosse tratado como “ilha de prosperidade”, o endividamento externo e a crise das finanças públicas eram demonstrações de que o ciclo expansivo estava se esgotando. No início dos anos 1980, as coisas se agravaram.

O Brasil tornou-se um dos países mais urbanizados do mundo no século XX. Nos anos de 1970 e 1980, as cidades brasileiras ganharam mais de 3 milhões de habitantes por ano. No entanto, essas cidades – em especial as grandes, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte – encontraram alguns problemas, pois foram incapazes de absorver o imenso exército de trabalhadores que migravam em busca de emprego formal e condições mínimas de habitação, tais como saneamento básico, transporte, saúde, energia e outros serviços. Não só falharam com a população que chegava às cidades, mas também para a que já se encontrava nelas. O primitivo D I, ao se tornar industrial, sobretudo ao longo dos anos 1970, deixou de engajar grande quantidade de mão de obra. Por exemplo, as obras de construção civil, que operavam à base de enorme quantidade de trabalhadores, passaram a empregar cada vez menos em função da mecanização desse setor ocasionando o aumento do desemprego urbano (RANGEL 2005d). Apesar da modernização do D I, o déficit de serviços urbanos permanecia gigantesco.

Nossas cidades cresceram enormemente – o correspondente a quatro Grandes São Paulo atuais, somente nos últimos 20 anos. Essas gigantescas cidades terão que ser reconstruídas, principalmente por baixo – porque nossas cidades, vistas a voos de pássaro, são ciclópicas, mas falta quase tudo por baixo dessas construções ciclópicas, desde centenas de quilômetros de metropolitanos a simples serviços de água e esgotos. Nossa economia terá que mover agora massas enormes de bens, desde minérios a produtos acabados, prontos para o consumo, e isso não poderá ser feito sobre rodas de caminhões, mas de trem (RANGEL, 2005d, p. 729).

Por outro lado, a crise agrária – e seu corolário, o desemprego urbano – foi responsável por liberar um imenso exército de trabalhadores e provocar um violento processo de urbanização. A agricultura brasileira, ao longo dos dois decênios da ditadura militar, passou por um aumento da produtividade do trabalho e pela desagregação da produção de autoconsumo. Em função dessas circunstâncias, introduziu-se nesse quadro mais um complicador: o boia-fria. Para Rangel, a maioria dos trabalhadores agrícolas tornou-se semiproletária, porque a fazenda capitalista somente utilizava parte da mão de obra total da família camponesa e por parte do ano. O problema tornou-se o que fazer com o tempo da mão de obra não utilizada na fazenda capitalista. Se, com o salário que recebe, essa família não consegue sustentar-se todo o ano, ocorre sua desagregação e, conseqüentemente, a liberação de mão de obra em um mercado de trabalho já congestionado, agravando os problemas urbanos. Em uma agricultura que se apresenta como atividade de acentuada sazonalidade, surge a questão do que fazer com a sobra de força e tempo de trabalho (RANGEL 2005d).

Desse modo, não se tratava apenas de um problema para a família camponesa, mas para toda sociedade brasileira, incluindo a fazenda capitalista. Acrescenta Rangel (2005e, p. 20): “(...) o boia-fria ou trabalhador volante deixou de ser uma exceção para converter-se no contingente dinâmico e cada vez mais numeroso dos trabalhadores agrícolas. Seu problema fundamental consiste em que lhe faltam condições propícias à produção para o autoconsumo”. No geral, ocorreu que o problema da destinação do tempo de trabalho da família semiproletária agrícola, ao contrário de ser amenizada, se agravou.

As cidades cresciam rapidamente e a formação de capital era cada vez mais poupadora de mão de obra, tornando a distribuição de renda ainda mais perversa. A crise agrária, como o desemprego urbano, antes limitada aos períodos recessivos do ciclo médio, perdia seu caráter cíclico e tornava-se crônica e grave no período do “antimilagre” econômico. Nessas condições, restava saber quais seriam as alternativas para a saída desse quadro traiçoeiro.

3.1 A alternativa rangeliana para a saída da crise

A interpretação do desenvolvimento brasileiro por Ignácio Rangel,⁵ com base nas condições históricas da dualidade brasileira⁶ e sua experiência como um profissional público e atuante em importantes decisões que permeiam a nossa história, permitiu-lhe propor alternativas para o enfrentamento dos problemas do país, que se acentuavam nos períodos de crise econômica.

Nesse sentido, no início dos anos 1960, foi publicado um pequeno livro pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) da aula inaugural dada por Ignácio Rangel no curso regular dessa instituição, intitulado *Recursos ociosos na economia brasileira*. Tratava-se de uma primeira abordagem do autor sobre o problema dos recursos ociosos, com o intuito de oferecer fundamento econômico aos desejos nacionais de soberania e de justiça social, enquanto o endividamento externo ou arrocho salarial era colocado como alternativa para a solução da escassez de recursos em um período em que o país enfrentava uma grave crise econômica (RANGEL, 2005c). Posteriormente, com a retomada do crescimento, muitos passaram a identificar na utilização da capacidade produtiva ociosa o motor do “milagre” econômico brasileiro, mas, no período posterior, de crise econômica, muitos duvidaram da existência dessa capacidade ociosa na economia e de que ela ainda fosse capaz de retirar novamente o país da crise em que se encontrava.

E não tiveram eco minhas observações de que, se era verdade que o milagre se aproximava do fim, o motivo não era a paradoxal “escassez de capacidade ociosa”, dado que essa se refazia, em escala ainda maior. Afinal, se a capa-

⁵ Ignácio Rangel faz parte de uma geração de intérpretes que desenvolveu uma metodologia de análise para entender a natureza e as especificidades do desenvolvimento brasileiro. Com uma capacidade analítica inovadora, o economista maranhense participou de importantes momentos da história econômica do país: no governo de Getúlio Vargas, na Assessoria Econômica da presidência e, posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, no BNDES. Tornou-se, assim, um militante do desenvolvimento brasileiro.

⁶ A tese da dualidade é o fio condutor de sua obra. Trata-se de uma construção analítica que articula contribuições do materialismo histórico marxista e das teorias dos ciclos e crises de Kondratieff e Juglar à formação econômica e social brasileira, no intuito de entender sua dinâmica e suas especificidades. A dualidade é uma combinação de relações de produção próprias de diferentes modos fundamentais de produção, compondo um modo de produção complexo (MALTA, 2014; RANGEL, 1981).

cidade ociosa fora utilizada, é porque o sistema havia engendrado ampla demanda efetiva e, como não tinha havido nenhuma alteração no esquema de distribuição da renda, senão no sentido de torná-la pior do que antes, isto é, mais desigualitária, a única explicação possível para essa demanda efetiva incremental eram vultosos investimentos incrementais [...] (RANGEL, 2005c, p. 404).

A utilização da capacidade ociosa não era somente uma alternativa para levantar recursos para investimentos em contraposição ao endividamento externo e ao arrocho salarial, mas também um meio de produzir uma redistribuição da renda através do emprego adicional de mão de obra (RANGEL, 2005c). No geral, para Rangel, a utilização dos recursos ociosos presentes na economia brasileira era o ponto central para a retomada do crescimento e seria responsável por movimentar todo o sistema econômico. Antes, porém, eram necessárias mudanças institucionais e a criação de um aparelho de intermediação financeira capazes de levantar e orientar os recursos ociosos no desenvolvimento do país. Discutiremos essas premissas a seguir.

Com seus movimentos cíclicos endógenos,⁷ o processo de industrialização brasileiro apresentou, e ainda apresenta, duas áreas ou setores bem caracterizados que se modificam na passagem de um ciclo para o outro: uma área com pontos de estrangulamento, que concentra atividades a desenvolver e deverá ser preparada para receber vultosos investimentos que deverão dinamizar todo o sistema econômico através dos efeitos multiplicadores; outra área que concentrará a capacidade produtiva ociosa, que deverá também ser preparada para suprir a poupança destinada a aparecer na área com estrangulamento como investimento.⁸ Restava, então, criar os mecanismos institucionais e financeiros para canalizar os investimentos para as áreas estranguladas da economia.

⁷ O Brasil engendrou, no seu processo de industrialização, impulsionado pela fase recessiva do centro econômico mundial, seus próprios ciclos internos (ciclos juglarianos ou ciclos endógenos, segundo Rangel). As atividades que ocupam o polo de capacidade ociosa e o polo de anticapacidade ociosa determinam os movimentos cíclicos do nosso processo de desenvolvimento industrial. Alterações ocorrem dialeticamente, modificando os setores com poupança e excesso de capacidade ociosa e modificando os que necessitam de investimento, os setores estrangulados.

⁸ “Investimento e poupança, como se sabe, são verso e reverso da mesma moeda e, macroeconomicamente, são apenas modos diferentes de ver a mesma coisa”, ainda que ocorram em áreas diferentes do sistema econômico (RANGEL, 2005e, p.666).

A industrialização brasileira começou pela indústria leve, de bens de consumo, ou Departamento II, que, no início, abrigava os pontos de estrangulamento, enquanto a agricultura exportadora e os serviços conexos acumulavam os recursos ociosos. Nesse caso, a reserva de mercado viabilizou a transferência de recursos de uma área para outra. Ao longo do desenvolvimento cíclico, algumas áreas poderiam sofrer modificações segundo as necessidades criadas pela dialética da capacidade ociosa. Nos anos de 1960, o setor dinâmico foi o da construção civil e de bens duráveis, a área estrangulada da economia e responsável pelo “milagre” econômico. Enquanto a indústria pesada, de bens de produção, ou Departamento I, manteve-se com caráter pré-industrial ou artesanal e função de produção intensiva quanto ao trabalho desde o início da industrialização. Porém, ocorre uma modificação nos anos 1970, com a rápida expansão do Departamento I, que se tornou um setor industrial e poupador de mão de obra e capital intensivo. Foi no Departamento I que se formou a área com capacidade ociosa.

Por outro lado, os serviços de utilidade pública passaram a acumular diversos pontos de estrangulamento e se tornariam o grupo de atividades com oportunidades de inversão, a área com anticapacidade ociosa da economia, sobretudo nos anos 1980. Ai dever-se-ia utilizar o potencial produtivo do Departamento I, com capacidade ociosa e poupança sobrança, desde que fossem criadas as condições institucionais para isso e um aparelho de intermediação financeira capaz de orientar os investimentos para os serviços de utilidade pública.

Houve um considerável afluxo de recursos para os ditos serviços, no geral recursos fiscais e externos. No entanto, esses recursos não engendraram demanda para a capacidade produtiva já instalada no interior da economia. A proposta rangeliana era promover o desenvolvimento dos serviços de utilidade pública, aproveitando-se dos recursos ociosos do Departamento I, e promover, ao mesmo tempo, um aumento de sua demanda na medida em que crescessem os serviços de utilidade pública, uma vez que esse departamento já estava instalado no país. No geral, haveria um aumento da demanda global, afetando todo o sistema econômico. Contudo, para cumprir os investimentos nessa nova área, era preciso substituir o financiamento externo pelo interno e criar mecanismos de transferência

voluntária intersetorial de recursos, pois não era possível, à fiscalidade programada, ser capaz de absorver todos os excedentes de uma área e transferir para outra (RANGEL, 2005a).

A organização do mercado de capitais para o financiamento de bens duráveis de consumo não poderia ser a mesma para os serviços de utilidade pública. Era mais fácil organizar o mercado para o primeiro do que o segundo, além de que o primeiro dependia da utilização do potencial produtivo já criado na economia nacional. O financiamento dos serviços de utilidade pública, muito mais complexo, dependeria de mudanças institucionais que ficariam para o próximo ciclo. Os serviços de utilidade pública são, em geral, atividades com elevadíssima razão capital/produto e dependem, portanto, de condições especiais para operar.

Para compreendermos a problemática econômica e financeira brasileira que caracteriza o “antimilagre” econômico (crise dos anos 1980), é fundamental recapitular a evolução institucional dos serviços de utilidade pública desde o início do processo de industrialização. O melhor exemplo é o caso da energia elétrica, que foi seguido pelos outros serviços. Assim, temos:

- 1º estágio: no início da industrialização nossos serviços públicos foram concedidos a empresas estrangeiras, como era o caso da empresa Light, que atuava no ramo energético na virada do século XIX para o XX e se apresentava como a alternativa mais adequada para aquele estágio do desenvolvimento brasileiro.
- 2º estágio: no entanto, com o avanço do processo de industrialização, tornou-se necessário que o Estado brasileiro assumisse o papel central da organização dos serviços de utilidade pública; passávamos, assim, à conversão do serviço público concedido à empresa privada estrangeira em serviço de administração direta.
- 3º estágio: aos poucos, a administração direta foi cedendo o passo à empresa pública, que adotava formas privadas de administração, porém sem perder o caráter público.

Os serviços de utilidade pública em sua origem (1º estágio), estruturados como serviços públicos concedidos a empresas estrangeiras, eram

baseados no mercado de capitais dos países cêntricos. Era natural que fossem, segundo Rangel, pois o Estado não possuía ainda as condições fundamentais para organizá-los. Com o tempo, esses serviços começaram a se esgotar, e a solução do problema foi transferi-los para o Estado, o que ocorreu sob duas formas: serviços públicos de administração direta; serviços públicos concedidos a empresas públicas. No primeiro caso, os recursos dependiam dos impostos, via Tesouro ou tarifa. No segundo, ia ganhando importância a captação de outros recursos.

O aval do Tesouro, na perspectiva de Rangel, cumpriu brilhantemente seu papel:

No caso da eletricidade, em certo período (1953-80), quando a produção mundial cresceu 7,5 vezes, a norte-americana 4,4 vezes e a soviética 9,2 vezes, a nossa cresceu 13,5 vezes. E é claro que o enquadramento institucional que demos nesse período ao serviço não foi estranho a esse brilhante desempenho (RANGEL, 198-, p.1).

Mesmo diante de um crescimento extraordinário do setor elétrico e de um quadro de desaceleração da economia, o setor não produziu o suficiente para atender às necessidades do sistema econômico. Isso evidenciava que a demanda por eletricidade era ainda maior, pois, em uma situação de retomada do crescimento econômico, a demanda por esse recurso se elevaria rapidamente.

O comprometimento de recursos fiscais futuros, via aval do Tesouro, abriu a possibilidade de concentrar recursos para investir em um prazo relativamente curto. Conforme Rangel (1991), o aval do Tesouro para levantar recursos financeiros funcionou bem e por um tempo maior do que ele imaginava. Sem isso, nem Itaipu e Tucuruí teriam sido construídas. Porém, cada aval concedido comprometeria novos recursos, ampliando o endividamento do país até chegar em uma situação insustentável, “[...] somente o artifício do aval era insuficiente, enquanto, para lastreá-lo, nada mais houver senão a expectativa de recursos fiscais e parafiscais” (Rangel, 1991, p. 25). O “antimilagre” econômico era a comprovação de que o mecanismo de financiamento utilizado havia se esgotado.

Assim sendo, a alternativa para saída do “antimilagre” econômico,

na interpretação de Ignácio Rangel, do ponto de vista da evolução institucional dos serviços de utilidade pública, seria:

- 4º estágio: a conversão do instituto da concessão de serviço público à empresa pública em concessão de serviço público à empresa privada. No novo estágio do desenvolvimento, o setor privado acumulava recursos ociosos que poderiam ser invertidos nos serviços públicos, enquanto a crise nas finanças do setor público dificultava a presença estatal.

Rangel participou, quando trabalhava na assessoria econômica de Getúlio Vargas, da criação de normas de regulamentação para os serviços públicos sob o comando das empresas privadas estrangeiras, como também diretamente dos projetos que fariam a transição para o novo instituto, como a criação da Petrobrás e Eletrobrás. O instituto, criado nos anos 1950, foi questionado pelo seu colega Jesus Soares, já antecipando alguns elementos dessa nova fase:

Veja bem, estamos propondo que se organize, como empresa pública, o serviço de eletricidade que, como se sabe, é um serviço público. A capitalização desse serviço vai, afinal, depender do apelo ao mercado de capitais, mas, até porque a empresa será pública, majoritariamente, por exigência legal, a venda de ações ordinárias não pode render muito. Por outro lado, a emissão de debêntures exigiria o oferecimento de uma garantia hipotecária, que a empresa pública, concessionária de serviço público, não poderá oferecer, porque, afinal, ela é Estado e somente o Estado poderia receber tal hipoteca [...] (RANGEL, 2005d, p. 688).

Ao se debruçar nessa problemática, Rangel conclui anos mais tarde que o instituto de concessão de serviço público à empresa pública se esgotaria e, nesse momento, seria necessário a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Ora, os serviços e as indústrias de utilidade pública desenvolveram-se à custa de investimentos estatais, com recursos fiscais ou do exterior. Como previa Rangel, a origem desses recursos não poderia ir longe, e o crescente endividamento externo e interno era a prova desse

esgotamento, criando, assim, diversos pontos de estrangulamento no setor público. A solução do problema seria a utilização da capacidade ociosa instalada no Departamento I. Tal capacidade ociosa acumulada suscitou uma oferta também ociosa de recursos financeiros no mercado nacional, presentes no setor privado. Para que houvesse a transferência de recursos ociosos para as áreas estranguladas, além do instituto da concessão, era necessário um novo regime de garantia para captar os recursos no mercado de capitais.

No instituto de concessão de serviço público à empresa pública, o Estado era poder concedente e concessionário ao mesmo tempo. Ou seja, o Estado, poder concedente, transferia o direito de exploração a uma empresa pública, como foi a Eletrobrás, uma concessionária, que era também Estado. Criava-se um problema que era o de lastrear os títulos dessa empresa no mercado, pois não era possível oferecer a hipoteca dos bens dos serviços de utilidade pública ao credor, exceto se o credor fosse o Estado. Mas, se a empresa é também Estado, ficava inviável oferecer a garantia a si mesmo, não sendo possível utilizar a hipoteca como garantia de seus papéis. Desse modo, o Estado utilizou o aval do Tesouro para levantar capitais dentro do país e no estrangeiro (RANGEL 2005d).

Com o esgotamento das finanças públicas, o aval do Tesouro, uma garantia fidejussória, tornou-se irrelevante. A nova garantia deveria, segundo Rangel, ser a hipoteca dos bens, uma garantia real, tornando-se, assim, o Estado poder concedente e credor hipotecário.

A criação do instituto de concessão de serviço público à iniciativa privada permitiria captar recursos no mercado de capitais. O novo instituto, ao contrário do anterior, seria possível a empresa privada oferecer a hipoteca como garantia. Por exemplo, uma ferrovia convertida em uma concessão de serviço público à empresa privada poderá emitir uma debênture como garantia, hipotecando suas estradas de ferro. Como se trata de um serviço de utilidade pública, que são bens inalienáveis, somente o Estado poderia recebê-la. Em função dessa inalienabilidade, só era possível que o credor fosse o próprio concedente, isto é, o Estado. “Este pode receber a garantia oferecida pelo concessionário e a substitui por outra, aceitável pelo público poupador” (RANGEL, 2005a, p. 671). Em troca da hipoteca dos bens das concessionárias, o Estado dará o seu aval, podendo, assim,

captar os recursos privados no mercado. Em caso de inadimplência, “[...] o Estado como poder concedente, poderá tomar ao devedor a concessão e, como credor hipotecário, tomam-lhe os bens, para oferecê-los a outro concessionário” (RANGEL, 1988b, p. 2). Rangel propunha a solução para um problema econômico antecipando as mudanças jurídico-institucionais de tal solução.

O Estado passaria, portanto, a assumir um papel distinto do que vinha fazendo em função das exigências históricas do processo de desenvolvimento brasileiro. Ora, seria ingênuo, por exemplo, supor que os investimentos, que deveriam ser feitos pelos futuros concessionários dos serviços, existissem facilmente à disposição do público. Essa poupança é uma virtualidade do potencial ocioso nacional, que não se materializará espontaneamente, mas dentro de certas condições. O Estado é imprescindível, porque uma empresa concessionária, além do investimento que ela pode realizar, precisará recorrer ao mercado para levantar capitais, oferecendo uma garantia ao credor que não pode ser ofertada sem o aval do Tesouro (RANGEL, 1990).

Rangel elencou alguns serviços de utilidade pública, no sentido convencional da expressão, como os de eletricidade, transportes ferroviários e marítimos, portos, transportes urbanos básicos, comunicações urbanas e interurbanas, armazenagem etc. E poderia, também, incorporar a esse grupo certas atividades industriais, como a grande siderurgia, a química de base, a energética pesada etc. Ou seja, serviços e indústrias que estiveram em processo de estrangulamento no conjunto do sistema econômico. Dizia o autor que não era uma resposta fácil elencar as empresas ou atividades a serem privatizadas.⁹ Era preciso estudar com muita atenção a questão. É possível abrir o setor de energia elétrica para as empresas privadas sem privatizar a Eletrobrás, por exemplo. Acrescenta que não havia razão para acabar com a ferrovia federal. No entanto, sempre destacou o setor energético como um dos prioritários nas privatizações e, nos transportes, o setor ferroviário, que permitiria reescrever a geografia econômica do Brasil (RANGEL, 1990).

⁹ Quando Rangel se refere à privatização, trata-se do já mencionado 4º estágio da evolução institucional dos serviços de utilidade pública, a saber: a conversão de serviço público concedido a empresas públicas, em serviços públicos concedidos a empresas privadas.

No geral, a “privatização” dos serviços de utilidade pública deveria ocorrer nas atividades subcapitalizadas, o que não acontecia com algumas empresas, como a Mafersa, supercapitalizada e que foi privatizada. A Mafersa possuía uma grande capacidade ociosa e teria condições de oferecer muitos dos produtos que estávamos importando. As grandes cidades brasileiras, por exemplo, poderiam oferecer um dinâmico mercado para a indústria metroviária, enquanto nossos transportes urbanos mantinham-se sucateados. Para Rangel, a não utilização da imensa capacidade ociosa nacional implicava em *dumping* do mercado nacional, deixando nossas indústrias sem mercado. O crescente endividamento externo era, em certa medida, para a importação de coisas que já tínhamos condições de produzir e cujos produtores ficavam sem mercado.

Portanto, era preciso promover a ruptura dos pontos de estrangulamento através do aumento do esforço de formação de capital para a superação da recessão. Com a expansão dos serviços de utilidade pública e a consequente expansão da demanda global, estariam criadas as condições para a expansão também do Departamento I, dado que seu excesso de capacidade seria absorvido.

A privatização de alguns serviços públicos pode parecer, à primeira vista, uma transição do regime de planejamento para o da “livre iniciativa” ou do não planejamento. Na verdade, para Rangel, o privatismo só pode ser justificado como forma superior de planejamento. Ora, o planejamento teve papel importante na autarcização da economia brasileira, sustentando o esforço de substituição de importações, e poderia também ser utilizado para o aprofundamento da divisão internacional do trabalho. O comércio exterior requer mudanças que considerem cada país de acordo com suas características, reduzindo, por exemplo, importações de países credores e aumentando importações de países em que estejamos em posição favorável.¹⁰ As mudanças dependeriam, no entanto, do planejamento estatal do comércio exterior.

¹⁰ A solução primária para o problema da crise estava no campo da dívida interna e não da dívida externa, defendia Rangel. Uma vez solucionado esse problema, o Estado poderia levantar vultosos recursos financeiros em moeda nacional. Uma parcela importante desses investimentos deveria orientar-se para compras no mercado interno. Outra parte dos recursos são limitados para compras junto aos países credores, com a finalidade de criar um saldo para financiar o serviço da dívida, assim como também seria necessário orientar encomendas a outros países não credores (RANGEL, 1987b).

Um planejamento bilateral e de Estado possibilitaria uma eficaz reserva de mercado para a empresa nacional, a saber: em primeiro lugar, uma reserva que permitisse a plena utilização do potencial de substituição de importações; em segundo, que permitisse organizar mercados para o potencial de exportações. Nos dois casos, estaríamos utilizando potencial nacional, absorvendo parte do desemprego, engendrando sobras de caixa suscetíveis de investimento (RANGEL, 1987a).

Para Rangel, o comércio exterior, tal como estava organizado, deixava sem aproveitamento enormes possibilidades produtivas internas e vastos mercados potenciais externos, notadamente os países periféricos. Antes de ser reativada a economia, o que dependia das mudanças institucionais relacionadas às concessões dos serviços públicos à iniciativa privada, não estaríamos em condições de organizar novos mercados.

A forma mais direta dessa planificação seria a manipulação do câmbio, de forma que as relações externas de produção sejam utilizadas em favor do desenvolvimento nacional, ao contrário de um câmbio regido pelas leis do mercado. O câmbio é um elemento essencial nas relações externas de produção.

Por fim, a crise nas relações externas de produção, iniciada no século XX e que teve seu clímax nos anos 1930, exigia a transformação do comércio exterior em atividade pública, ou seja, da intervenção cada vez mais planejada do Estado no comércio exterior. No entanto, essa intervenção aparecia acidentalmente de acordo com as circunstâncias históricas do país, mas, uma vez planejada, ela aceleraria o desenvolvimento das forças produtivas nacionais (BIELSCHOWSKY, 2000).

Conforme vimos, Rangel propunha uma alternativa para a saída da crise que era bastante distinta daquela praticada ao longo dos anos 1980 e que se prolongou pelos anos 1990. Discordava das tentativas de retomada do crescimento pela estabilização monetária, criticando o mito do Plano Collor e de todos seus predecessores.

Afinal, nada mais ilusório que supor um excesso de demanda, exceto em termos setoriais, em uma economia que ainda estava longe de alcançar o nível da produção industrial por habitante no ano de 1980. Não seria muito difícil apontar atividades que estivessem com escassez ou insuficiência de capacidade instalada, como energia elétrica, transportes urbanos, transportes ferroviários etc. (RANGEL, 1987b).

No geral, Rangel fez duras críticas a todos os planos de combate à inflação que pretendiam acabar com a inflação à força de recessão, de desaceleração da economia, arrocho salarial, entre outros. Sua visão era de que a inflação no Brasil cresce nos períodos de baixa conjuntura e demanda mínima, enquanto decresce nos períodos de expansão econômica. Portanto, a única maneira de combater a inflação era batalhar pela retomada do crescimento econômico, que reduz custo e assim reduz a inflação.

Não somente a inflação esteve nas alturas nos anos 1980 e 1990, como a taxa de juros praticada, também altíssima, impedia qualquer possibilidade de retomada do crescimento. Através do aval concedido pelo Tesouro, os recursos fiscais e parafiscais futuros foram sendo comprometidos até chegarmos ao chamado rolamento da dívida, que levaria a elevação proibitiva da taxa de juros para todo o sistema.

A explosão da taxa de juros resultou em uma série de problemas sem solução possível: problemas como o da construção residencial para cidades que crescem rapidamente; como o da fixação de tarifas, que são cobradas aos usuários dos serviços de utilidade pública. Assim, a retomada do desenvolvimento perpassa pela queda da taxa de juros. Para Rangel, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada era o único meio de induzir a diminuição dos juros. A privatização é, portanto, o ponto de partida para a reativação da economia, mas de tal forma que fará surgir um novo setor público pela reformulação do aparelho de intermediação financeira, passando a outras áreas, notadamente, a reestruturação do comércio exterior.

Como mostramos, Rangel foi insistente na defesa da privatização dos serviços de utilidade pública como solução para a saída da crise. A concessão de serviços públicos à iniciativa privada significava para muitos uma rendição ao capitalismo e ao mercado. No entanto, para Rangel, essa mudança institucional solucionaria o entrave da nossa economia, que começava a ocorrer nos anos finais da década de 1970. A história do desenvolvimento econômico nos mostra que é sempre complicada a relação dialética entre empresa pública e empresa privada, havendo determinadas atividades em processo de estatização e outras em processo de privatização. E, no caso dos países de capitalismo periférico, as atividades que ocupam o setor público e o setor privado mudam muito mais frequente e intensamente que nos países centrais. O processo de industrialização brasileiro,

ocorrendo setorialmente e com caráter marcadamente cíclico, implica em maiores mudanças na distribuição do sistema econômico entre os setores público e privado, o que significa que a cada ciclo surge a necessidade de redistribuir o sistema entre os diversos setores (RANGEL, 1988a).

Não era possível tratar a relação privatização e estatização com uma dicotomia rígida. Essa era uma relação que deveria ser baseada no contexto histórico e nos problemas reais do desenvolvimento cíclico do capitalismo brasileiro, que exigia uma redistribuição das atividades econômicas. Houve, no início, a necessidade de privatizar os serviços públicos, depois foi preciso estatizá-los e era chegada a hora de concedê-los novamente às empresas privadas. “Afim, depois, como antes, haverá, lado a lado, um setor público e um setor privado, em conflito, que não exclui colaboração, e, em colaboração, que não exclui conflito. Dialeticamente” (RANGEL, 2005d, p. 1). A história tem sua própria lógica, e não está em nossas mãos determinar as atividades que compõem o setor público e privado (RANGEL, 2005d).

Nessa redistribuição das atividades entre o setor público e o setor privado, o Estado concederia alguns serviços públicos à iniciativa privada, mas estatizaria o comércio exterior e seria agente responsável pela estruturação do capitalismo financeiro. Para Rangel, a transformação do comércio exterior em atividade pública era uma necessidade imperiosa nas circunstâncias históricas do país e das condições vigentes do mercado mundial. Era preciso tornar o comércio internacional em uma variável estratégica e favorável ao desenvolvimento interno brasileiro e fortalecer nossas relações com o resto do mundo. Na esfera financeira, o Estado seria responsável por criar o aparelho de intermediação financeira, permitindo o carreamento de recursos ociosos para as áreas estranguladas e fortalecendo o capitalismo financeiro nacional. Ainda assim, nos serviços públicos concedidos, o Estado estaria presente como poder concedente e instância de planejamento. No final das contas, o Estado estaria muito mais forte e presente do que antes.

A utilização da capacidade ociosa interna mudaria o quadro das finanças do Estado. Primeiro, porque entregaria uma grande parte dos serviços de utilidade pública à iniciativa privada, não precisando comprometer recursos fiscais. O Estado também ficaria aliviado dos encargos decorrentes da insuficiência dos serviços públicos. Além disso, a utilização do potencial ocioso da economia faria aumentar a arrecadação tributária.

Tais mudanças contagiariam todo o sistema econômico, mobilizando os recursos materiais, humanos e financeiros internos. Nessa perspectiva, fica evidente a contraposição da tese rangeliana em relação aos monetaristas e estruturalistas. Estes apresentavam um país com demanda excessiva enquanto que, para Rangel, tratava-se de demanda crônica e insuficiente, ou antes, um país de insuficiência de capitais, mas com uma oferta excessiva de capitais sufocada pela própria capacidade produtiva ociosa, segundo Rangel (2005a).

4 Conclusões

Rangel entendia que a lei de concessões teria consequências profundas na evolução da economia e da sociedade brasileiras, pois resolveria o problema do nosso próprio desenvolvimento, já que destinaria uma enorme quantidade de recursos aos serviços de utilidade pública, completaria o desenvolvimento industrial do Departamento I e imprimiria um vigoroso impulso ao capitalismo financeiro brasileiro. Chegaria ao fim o processo de industrialização escalonada, setor após setor, pois estaria completo o parque industrial brasileiro, unindo fortemente o capital industrial com o capital bancário.

Diferentemente, o Brasil, nos anos 1980, não reagiu à estagnação mundial de modo positivo como fez na fase recessiva da economia mundial nos anos 1930. A economia brasileira entrou em recessão, a mais prolongada e grave desde o início da industrialização. Esse período de crise já havia sido previsto por Rangel, que, inclusive, propôs uma alternativa para a retomada do desenvolvimento econômico antes que a crise se estabelecesse. O que assistimos nos anos 1980 – e diríamos que se prolongou pelos anos 1990 – foi a implantação de um “modelo” que embarçou a continuidade das transformações pelas quais a economia brasileira vinha passando. Em vista disso, o “acerto” do diagnóstico de Rangel pode ser comprovado pelos resultados do modelo adotado, que comprometeram a possibilidade de retomada do desenvolvimento.

Como era, e ainda é, comum no Brasil, nos períodos de crise a velha ilusão volta à ordem do dia: a de que a pressão inflacionária ocorre devido

a uma demanda supostamente excessiva. A partir desse diagnóstico, a proposta de “pausa para respirar” entra na ordem de cogitações. Dizia Rangel que, como das outras vezes, nos ciclos breves pretéritos, o problema verdadeiro, que é a necessidade de preparar nova área de oportunidades de investimento capazes de induzir a uma utilização mais completa da capacidade produtiva já criada, é passado para segundo plano ou simplesmente ignorado.

Desse modo, passa-se a defender a necessidade de “comprimir o consumo”, o que implica na diminuição dos salários a fim de elevar a massa de recursos livres para o investimento. Porém, segundo Rangel, o sistema econômico brasileiro operava à base de uma elevada taxa de exploração e continuava a fazê-lo gerando recursos vultosos sem aplicação produtiva. Nos anos 1990, não havia razão para que uma economia, cuja produção industrial por habitante ainda não tinha voltado ao nível de 1980, pudesse ser definida como em regime de pleno emprego ou com demanda supostamente excessiva. O fato é que a recessão não se justificava como uma solução cabível para um país que enfrentava uma grave crise social e econômica. E a ninguém escapa que a inflação se agravou com a recessão.

Nessas condições, as políticas marcadamente antissociais contribuíram para agravar a crise social, adicionando milhões de trabalhadores à condição de desemprego e subemprego e, conseqüentemente, à miséria, à mendicância, à violência e todas as formas precárias de vida. As desigualdades sociais se aprofundaram, enquanto o país era submetido aos interesses das instituições financeiras internacionais, o que implicava na perda de nossa soberania. Os interesses internacionais foram colocados acima das necessidades mais básicas e fundamentais do povo brasileiro. Para assegurar o pagamento de parcela significativa dos juros da dívida interna, abriu-se a economia ao capital financeiro e produtivo internacional, realizando-se privatizações desorientadas e sem preocupação maior com os interesses nacionais e com a regulação dos serviços públicos.

Algumas das contribuições do pensamento rangeliano residem no fato de, logo cedo, ter o autor percebido que: um dos problemas centrais de nosso processo de acumulação era a necessidade de transferir recursos excedentes (poupança) para setores carentes de investimentos; esclarecer a gênese e o funcionamento dos nossos movimentos cíclicos; e analisar a

inflação como mecanismo de defesa do sistema econômico. Mas suas ideias não ficaram circunscritas aos fatores econômicos. Rangel procurou superar as barreiras interdisciplinares que tendem a esterilizar o pensamento econômico. Por isso, dizia que a retomada de nosso desenvolvimento está subordinada à ação do Estado e das classes sociais que a compõem, ou seja, associava os problemas econômicos brasileiros aos fatores políticos e sociais.

No entanto, não seria fácil explicar, com base na interpretação rangeliana, o acúmulo de problemas que tomou o Estado, a economia e a sociedade brasileiras nas décadas de 1980 e 1990, desgastando o quadro institucional e modificando a correlação de forças das classes políticas no poder. Assistimos a um fortalecimento do “latifúndio capitalista”, mas a “burguesia industrial” que assumiria o papel hegemônico do novo pacto de poder, no entanto, viu-se paralisada diante de mudanças institucionais que, ao invés de promover sua ascensão ao campo hegemônico, reduziu, contraditoriamente, sua capacidade política em enfrentar as enormes adversidades.

Rangel considerava, na época, que a paralisia do Estado não significa, necessariamente, que as mudanças institucionais indispensáveis não poderiam ser feitas. O Brasil assistia uma mudança nos pactos fundamentais de poder, que é o modo peculiar pelo qual a sociedade brasileira muda. No seu entender, essa peculiaridade dificulta mudanças bruscas e facilita transições graduais. Entretanto, a burguesia industrial, ao se subordinar ao capital financeiro, não cumpriu o papel imaginado por Rangel.

Assim, não poderíamos afirmar que a análise feita por Rangel para a crise dos anos 1980, como suas propostas para a saída dela, fosse equivocada em virtude do que aconteceu depois. A partir da sua interpretação do capitalismo brasileiro, Rangel desenvolveu um diagnóstico e propôs uma intervenção, mas a história desenrolou-se na contramão do que ele propunha. Suas ideias não foram incorporadas no âmbito da política econômica e suas possibilidades prospectivas foram, como vimos, se extinguindo. Tal como o “milagre” gerou o “antimilagre”, a sua “profecia” tornou-se uma “antiprofecia”.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

FURTADO, C. *O Brasil pós –“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MALTA, M. M. Ignácio Rangel e a categoria dualidade básica: uma interpretação do Brasil. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, 2014.

RANGEL, I. A presente crise das finanças públicas. *Congresso Constituinte*, subcomissão do sistema financeiro, Brasília-DF, 198-.

_____. A história da dualidade brasileira. *Revista de economia política*, São Paulo, v.1, n.4, out/dez, 1981.

_____. O futuro do comércio exterior. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13 out. 1987a.

_____. Privatização e mudanças institucionais. *Folha de S.Paulo*, (sem data), 1987b.

_____. Investimento público e privado. *Digesto Econômico*, jan./fev., 1988a.

_____. O outro lado da privatização. *Folha de S.Paulo*, 21 mai., 1988b.

_____. A era das substituições. *Economia em debate*, n. 2, ano 1, 1990.

_____. *Um fio de prosa autobiográfica com Ignácio Rangel*. São Luís: IPES/UFMA/SIOGE, 1991.

_____. (1963). A inflação brasileira. In: _____. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005a. v. 1.

_____. (1972). Perspectivas econômicas brasileiras para a próxima década (anos 70). In: _____. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005b. V. 2.

_____. (1982). Ciclo, tecnologia e crescimento. In: _____. *Obras reunidas*. Ignácio Rangel. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005c. v.1.

_____. (1985). Economia: milagre e antimilagre. In: _____. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005d. v. 1.

_____. (1986). Posfácio à quinta edição de A inflação brasileira. In: _____. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005e. V. 1.

_____. (1987). Economia brasileira contemporânea. In: _____. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005f. V. 2.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.