

ÁREA DE SUBMISSÃO: Indústria criativa e inovação nas cidades**A saída da crise brasileira dos anos 1980: a interpretação de Ignácio Rangel**Leandro Mendes Nogueira¹

RESUMO – *Esse artigo analisa a interpretação que Ignácio Rangel fez da crise econômica brasileira dos anos 1980 e, a conclusão a que chega, da necessidade de conceder os serviços de utilidade pública à iniciativa privada como alternativa para saída da crise que paralisou o Brasil, a mais prolongada e grave, desde que iniciou seu processo de industrialização. Para compreendermos a análise que o autor fez desse período, examinamos duas de suas teses: a tese da dialética da capacidade ociosa e a tese da inflação brasileira. 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. No entanto, o que assistimos nos anos 1980/1990 foi a implantação de um modelo que embaraçou a continuidade das transformações pelas quais a economia brasileira vinha passando. Nestas décadas, houve um aumento do endividamento externo, ao invés da utilização da capacidade ociosa. 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.

ABSTRACT – *This article analyzes Ignácio Rangel's interpretation of the Brazilian economic crisis of the 1980s and, the conclusion reached, of the need to grant public utility services to private enterprise as an alternative to exit the crisis that paralyzed Brazil, the longest and the most severe, since it began its industrialization process. In order to understand the author's analysis of this period, we examine two of his theses: the idle capacity dialectic thesis and the Brazilian inflation thesis. According to Rangel, the institutional changes surrounding the concession area would enable the transfer of idle resources present in department I (Heavy Industry; Intermediate goods industries) to the strangled area of the Brazilian economy, the utilities. In this way, we would create a strong financial intermediation apparatus capable of raising and guiding these idle resources in the country's development. However, what we saw in the 1980s and 1990s was the implementation of a model that embarrassed the*

¹ Graduado em Geografia e Mestre em Culturas e Identidades Brasileiras pelo Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: leandromenog@hotmail.com

continuity of the transformations that the Brazilian economy was going through. In these decades, there has been an increase in foreign debt rather than idle capacity utilization. From his interpretation of Brazilian capitalism, Rangel developed a diagnosis and proposed an intervention, but history unfolded against what he proposed.

Key-Words – Ignácio Rangel; Idle resources; Concessions; Public utility services; Economic crisis.

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo analisa a crise econômica brasileira dos anos 1980 na interpretação de Ignácio Rangel. Buscaremos, principalmente, apresentar como Rangel propunha uma alternativa para a retomada do crescimento econômico e, mais do que isso, essa alternativa representaria, na sua interpretação, 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 para o cumprimento desta etapa, a saber: a concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Para compreender a análise que fez desse período, examinamos duas teses do autor: a tese da dialética da capacidade ociosa e a tese da inflação brasileira. A dialética da capacidade ociosa está na raiz dos nossos ciclos econômicos internos, além de determinar o ritmo do nosso desenvolvimento industrial, 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 no desenvolvimento brasileiro 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.

Por cinco décadas contínuas, entre os anos de 1930 e 1980, o Brasil registrou um crescimento vertiginoso. Nesse período, a indústria brasileira cresceu 27 vezes. Esse desenvolvimento, porém, foi interrompido nos anos 1980. Acreditamos que recuperar a interpretação de Ignácio Rangel, sobretudo o diagnóstico e a alternativa que Rangel oferece para entender e sair da profunda crise que paralisou o Brasil – ainda que apresente suas

limitações – tem o propósito de salientar e registrar a permanência da sua interpretação como fundamental e desafiadora à compreensão do Brasil e dos dilemas que ainda percorrem nossa história.

2. A ALTERNATIVA RANGELIANA PARA A SAÍDA DA CRISE

A interpretação do desenvolvimento brasileiro por Ignácio Rangel², com base nas condições históricas da dualidade brasileira³, 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 60, foi publicado um pequeno livro pelo ISEB da aula inaugural dada por Ignácio Rangel no curso regular desse Instituto, com o título de *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 eram colocados como alternativas para a solução da escassez de recursos num período em que o país enfrentava uma grave crise econômica (RANGEL, 2005 (1982)). Posteriormente, com a retomada do crescimento, muitos passaram a identificar na utilização da capacidade produtiva ociosa o motor do “milagre”⁴ econômico brasileiro, mas já no período posterior, de crise econômica, muitos duvidaram da existência dessa capacidade

² 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; tornando-se, assim, um militante do desenvolvimento brasileiro.

³ 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; NOGUEIRA, 2017; RANGEL, 1981).

⁴ 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, entre as maiores do mundo, como o Japão. O período que ele chama de “antimilagre” inicia em 1980, quando a crise da economia brasileira coincide com a crise da economia mundial.



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 capacidade 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, 2005 (1982), 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, 2005 (1982)). 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 esses recursos ociosos no desenvolvimento do país. Essas premissas discutiremos a seguir.

O processo de industrialização brasileira, com seus movimentos cíclicos endógenos⁵, apresentou e apresenta, ao longo do desenvolvimento, 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, os quais deverão dinamizar todo o sistema econômico através dos efeitos multiplicadores; e outra área que concentrará a capacidade produtiva ociosa, a qual deverá também ser preparada para suprir a poupança destinada a aparecer na área com

⁵ 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 que ocorrem dialeticamente, modificando os setores com poupança, com excesso de capacidade ociosa, e os que necessitam de investimento, os setores estrangulados.

estrangulamento como investimento.⁶ Restava, então, criar os mecanismos institucionais e financeiros para canalizar os investimentos para as áreas estranguladas da economia.

A industrialização brasileira começou pela indústria leve, de bens de consumo ou departamento II, a área que no início abrigava os pontos de estrangulamento, enquanto na agricultura produtora de exportações e serviços conexos acumulavam-se os recursos ociosos. A reserva de mercado, nesse caso, viabilizou a transferência de recursos de uma área para outra. Ao longo do desenvolvimento cíclico estas 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 isso, a indústria pesada, de bens de produção ou departamento I, desde o início da industrialização, manteve-se com caráter pré-industrial ou artesanal e função de produção intensiva quanto ao trabalho. Isto se modifica nos anos 1970, com a rápida expansão do departamento I, que se tornou um setor industrial e, desse modo, 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. Aí deveria-se utilizar o potencial produtivo do departamento I, área com capacidade ociosa e com poupança sobrando, 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, utilizando-se dos recursos ociosos do departamento I, e promover, ao mesmo tempo, um aumento da demanda deste departamento já instalado no país, na medida em que crescessem os serviços de utilidade pública. No geral,

⁶ “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, 2005 (1986), p.666).

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 financiamento 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 2005 (1963)).

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 do 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 dessa evolução é o caso da energia elétrica, que, no geral, 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 a 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 poder do Estado, o que ocorreu sob duas formas: serviços públicos de administração direta e 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, este setor não produziu o suficiente para atender às necessidades do sistema econômico. Isso evidenciava que a demanda por eletricidade era ainda maior, pois numa 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, p.25), 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 poderiam ter sido construídas. Porém, cada aval concedido pelo Tesouro comprometeria novos recursos, ampliando o endividamento do país até chegar numa situação insustentável.

Desse modo, 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 o:

4º estágio: a conversão do instituto da concessão de serviço público à empresa pública em concessão de serviço público à empresa privada. Nesse 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 nestes serviços.

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 participou diretamente nos projetos que fariam a transição para o novo instituto, como na criação da Petrobrás e Eletrobrás. Deste instituto, criado nos anos 1950, questionaria nesta época o 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, 2005 (1985), 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 desenvolverem-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 ao mesmo tempo poder concedente e concessionário. 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.

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. Nesse novo instituto, ao contrário do anterior, seria possível a empresa privada oferecer a hipoteca como garantia. Por exemplo, uma ferrovia convertida numa 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 receber essa garantia. Em função dessa inalienabilidade do ativo das empresas do setor público, só era possível que o credor fosse o próprio poder concedente, isto é, o Estado. “Este pode receber a garantia oferecida pelo concessionário e a substitui por outra, aceitável pelo público poupador” (RANGEL, 2005 (1963), 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). Desse modo, Rangel propunha a solução para um problema econômico antecipando as mudanças jurídico-institucionais para 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, nesse sentido, porque uma empresa concessionária, além do investimento que ela pode realizar, precisará, sobretudo,

recorrer ao mercado para levantar capitais oferecendo uma garantia ao credor, que não pode ser oferecida 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 este grupo certas atividades industriais, como a grande siderurgia, a química de base, a energética pesada etc. 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.⁷ Era preciso estudar com muita atenção essa 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).

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 dessa 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, por isso mesmo, sem mercado.

Isto posto, 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 conseqüente expansão da demanda global, estariam criadas

⁷ 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.

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. Quando, 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. Essas mudanças dependeriam, no entanto, do planejamento estatal do comércio exterior.

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 desses 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 será necessário orientar encomendas a outros países não credores (RANGEL, 1987b).

Havia uma ilusão de que a crise deveria ser solucionada, primeiramente, pelo campo da dívida externa. Começar por dar solução ao problema da dívida interna se deve ao fato desta impor encargos mais pesados. Ora, se temos duas dívidas, a taxa de juros diferentes, é razoável dar maior atenção, inicialmente, àquela que cobra taxas mais altas. Quando o Estado começar a resgatar a dívida interna, é natural que os credores passem a contentar-se com taxas de juros mais baixas, o que quer dizer que os papéis tenderão a inverter-se, devendo nossa atenção voltar-se para a dívida externa (RANGEL, 1987a).

Desse modo, um planejamento bilateral e de Estado possibilitaria uma eficaz reserva de mercado para a empresa nacional. 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, nosso comércio exterior, tal como estava organizado, deixava sem aproveitamento enormes possibilidades produtivas internas e vastos mercados potenciais externos, notadamente com 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 é 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 torna-se 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 30, 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, essa intervenção, 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 80 e que se prolongou pelos anos 90. 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, numa economia que ainda distava muito 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, ou coisas do tipo. 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 80 e 90, 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 numa série de problemas sem solução possível. Problemas como o da construção residencial, para cidades que crescem rapidamente. E problemas como o da fixação de tarifas que são cobrados aos usuários dos serviços de utilidade pública.

Essa inadimplência das finanças públicas é a causa eficiente da elevação da taxa de juros, a qual, por sua vez, torna inoperante o princípio da fixação da tarifa pelo custo. Enquanto não for possível baixar substancialmente a taxa de juros, variável estratégica para a fixação do custo dos serviços, um subsídio governamental deverá integrar a tarifa, para conciliá-la com o custo, tornando insuportável integralmente pelo usuário público. Por sua vez, a privatização dos serviços deverá conduzir a uma baixa progressiva da taxa de juros, reduzindo paulatinamente o peso dos subsídios aludido (RANGEL, 1988a, p.1).

Nessas condições, a retomada do desenvolvimento perpassa pela queda da taxa de juros. E para Rangel, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada era o único meio de induzir a queda da taxa de 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 chegado 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”. A história tem sua própria lógica e não está em nossas mãos determinar as atividades que compõem o setor público e privado (RANGEL, 2005 (1985), p.1).

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 numa 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 anteriormente.

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, quando o caso para Rangel era de demanda crônica e insuficiente; um país de insuficiência de capitais, quando havia uma oferta excessiva de capitais sufocada pela própria capacidade produtiva ociosa, segundo Rangel (2005 (1963)).

Por fim, 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.

3. CONCLUSÕES

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. No entanto, o que assistimos nos anos 1980, e diríamos que se prolongou pelos anos 90, 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.

Assim, não poderíamos afirmar que a análise feita por Rangel para a crise dos anos 80, como suas propostas para saída da crise, fossem equivocadas, 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



SIGCI

possibilidades prospectivas foram, como vimos, se extinguindo. Tal como o “milagre” gerou o “antimilagre”, a sua “profecia” tornou-se uma “antiprofecia”.

4. REFERÊNCIAS

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

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 São Paulo*, São Paulo, 13 out. 1987a.

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

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

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

_____. A era das substituições. *Economia em debate*, n.02, ano 01, 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, 2005. V. 1.

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

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

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

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



SIGCI

III Simpósio Internacional de Geografia do Conhecimento e da Inovação

06 a 08 de Novembro de 2019

Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP

NOGUEIRA, L. M. *A interpretação de Ignácio Rangel e o Brasil do “milagre” e “antimilagre” econômico*. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.