PAULO ROBERTO DAVIDOFF CHAGAS CRUZ

IGNÁCIO RANGEL, UM PIONEIRO

- O Debate Econômico do Início dos Anos Sessenta -

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas.

1980

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para Marcos e Juliana

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	1
CAPÍTULO I - O CENÁRIO ECONÔMICO NO INÍCIO DOS ANOS SESSENTA	5
CAPÍTULO II - AS PRINCIPAIS LINHAS DO DEBATE ECONÔMICO DA ÉPOCA	27
1. O MARCO LATINOAMERICANO	27
1.1 O FMI e as "Políticas Desenvolvimentis- tas"	28
1.2 A Cepal e os "Obstáculos Estruturais"	34
2. O DEBATE NO BRASIL	40
2.1 Furtado e o Desenvolvimentismo no Brasil	41
2.2 Campos e a Ortodoxia Monetária	54
2.3 A Esquerda e as Contradições do Desen- volvimento	62
CAPÍTULO III - IGNÁCIO RANGEL, UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA	69
1. A DINÂMICA DO CAPITAL INDUSTRIAL E A DISTRI- BUIÇÃO DE RENDA	69
2. A CRISE DOS ANOS SESSENTA	75
3. A NATUREZA E A DINÂMICA DA INFLAÇÃO	84
4. A CRISE AGRÁRIA	89
5. AS MEDIDAS DE POLÍTICA E A RECUPERAÇÃO	94
CAPÍTULO IV - UM BALANÇO À GUISA DE CONCLUSÃO	102
APÊNDICE - OS ESCRITOS DOS ANOS CINQUENTA	124
NOTA BIOGRÁFICA	147
BIBLIOGRAFIA CITADA	149

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

A idéia de realizar o presente trabalho nasceu da leitura de A Inflação Brasileira, de Ignácio Rangel, datado de 1963. Isto porque tal texto despertou um grande interesse principalmente por apresentar uma abordagem bastante original sobre os movimentos da economia brasileira, especialmente sobre a conjuntura do início dos anos sessenta. Na verdade, pareceu-nos que ali estava lançado um conjunto de proposições que, além de representar uma tentativa pioneira de analisar a economia brasileira a partir do processo de acumulação de capital em sua trajetória de expansão e de crise, evidenciava uma aguda percepção de alguns dos principais problemas enfrentados à época.

Esse interesse inicial logo desdobrou-se na idéia de desenvolver um estudo que tivesse por objeto específico a discussão dos trabalhos de Rangel à luz do contexto em que foram escritos. Ou, por outras palavras, um estudo que, situando as formulações de Rangel em relação às principais vertentes do pensamento econômico brasileiro à época, colocasse em evidência suas contribuições originais e pioneiras para compreensão dos movimentos do capitalismo no Brasil. Os esforços empreendidos nessa direção encontram-se registrados na presente dissertação.

Antes da apresentação da estrutura formal do texto, convém alguns breves esclarecimentos. Desde logo, cabe assinalar que nossa análise restringiu-se a um segmento e não ao conjunto da obra de Rangel, ou seja, a seus escritos do início dos anos sessenta. O propósito original era o de abranger os principais trabalhos de Rangel incluindo-se, aí, aqueles datados de meados dos anos cinquenta^{1/}. Os estudos iniciais, contu-

:

1/ Ver, em "Nota Biográfica", anexada ao final da dissertação, a relação, em ordem cronológica, dos principais trabalhos de Rangel.

do, evidenciaram que tal tarefa seria extremamente árdua não só pelo esforço requerido como pela complexidade das questões envolvidas no exame da obra em seu conjunto. Mais importante ainda, os estudos preliminares sugeriram que as principais contribuições de Rangel estavam registradas nos textos dos anos sessenta e que estes guardavam uma certa autonomia em relação aos trabalhos anteriores, o que reforçou a opção pela redução do escopo original. Assim, acabamos por privilegiar um corte temporal abandonando qualquer tentativa de analisar o "pensamento de Rangel", suas origens e sua evolução ^{2/}.

Por outra parte, como já indicado, a discussão das proposições de Rangel foi realizada tendo por contraponto as principais interpretações sobre a economia brasileira prevalentes à época. Quanto a essa questão, cabe deixar claro que, longe de pretendermos reconstituir o debate do período, com todas suas nuances e matizes, restringimo-nos à recuperação de algumas de suas linhas centrais e aos elementos que nos pareceram particularmente relevantes para a análise das formulações de Rangel.

A exposição que se segue é composta de quatro capítulos. O primeiro se ocupa de uma descrição sucinta das principais características da economia brasileira no início dos anos sessenta, destacando-se a desaceleração do crescimento, a espiral inflacionária e as dificuldades crescentes de financiamento do setor público e de financiamento externo de nossa economia. Além disso, apresenta um breve relato da política

2/ Em apêndice, foi incluído um texto que apresenta, de forma sintética, as formulações elaboradas por Rangel em seus textos de meados dos anos cinquenta.

econômica do período que tem no objetivo da estabilização o centro de suas preocupações. O tratamento dado à essas questões é meramente tópico de vez que estas destinam-se apenas a balizar o debate que se trava no início da década..

O capítulo segundo representa um esforço de sistematização das principais interpretações sobre a economia brasileira prevalecentes no início dos anos sessenta. O ponto de partida é uma aproximação ao debate latinoamericano através das posições sustentadas pelo Fundo Monetário Internacional - FMI - e pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL - , vale dizer, através de uma tentativa de resgate de alguns dos elementos da controvérsia "estruturalistas e monetaristas" que ocupa o cenário latinoamericano desde a década dos cinquenta. A seguir são examinadas as formulações que, movendo-se nos marcos da controvérsia apontada, tem como objeto específico a economia brasileira. Privilegia-se, neste caso, as interpretações desenvolvidas por Celso Furtado e Roberto Campos. Além disso, são examinadas as principais teses sustentadas pela esquerda brasileira à época.

O Capítulo terceiro é dedicado, exclusivamente, à uma exposição das análises elaboradas por Ignácio Rangel no início dos anos sessenta. Trata-se, na verdade, de uma leitura das obras de Rangel que procura por em evidência aquele que seria o eixo central de suas formulações: o processo de acumulação de capital visto a partir de suas determinações internas e em sua trajetória de expansão e de crise. Ou seja, procure mostrar-se que é a partir deste fio condutor que devem ser entendidas tanto a interpretação da conjuntura do início da década dos ses

sentada, inclusive a abordagem da inflação, como as propostas de política daí decorrentes.

O capítulo IV, a título de conclusão, representa uma tentativa de contrapor, em seus elementos fundamentais, as formulações de Rangel às interpretações predominantes no início dos anos sessenta para, a partir daí, destacar aquelas que teriam sido suas contribuições originais e pioneiras.

Isto posto, uma nota de agradecimentos. A Carlos Lessa, orientador, pelo incentivo e pela discussão sistemática das principais idéias desenvolvidas na presente dissertação. A Maurício Coutinho, pela leitura dos originais e pelas críticas e sugestões daí resultantes. Ao Boni, com quem discuti vários dos aspectos tratados no capítulo primeiro. A Marcia Leitão que cuidou, com dedicação e eficiência, da datilografia e das demais providências para a impressão do presente trabalho. A Solange Vital que realizou parte da datilografia final.

A Léa, companheira que esteve presente em todos os momentos dessa jornada.

Campinas, Março de 1980.

CAPÍTULO I

O CENÁRIO ECONÔMICO NO INÍCIO DOS ANOS SESSENTA

CAPÍTULO IO CENÁRIO ECONÔMICO NO INÍCIO DOS ANOS SESSENTA

A economia brasileira apresentava, no início dos anos sessenta, um quadro de graves e crescentes dificuldades que contrasta fortemente com o vigoroso dinamismo e com a euforia desenvolvimentista prevalecentes no período imediatamente anterior. É no início da década que se manifestam, de forma aberta, os elementos principais da crise econômica que se estenderia até 1967, dentre os quais se destacam a desaceleração do crescimento e o recrudescimento inflacionário.

A década dos cinquenta, especialmente sua segunda metade, marca um período de grande dinamismo e de significativas transformações processadas na economia brasileira. Logo ao início da década tem lugar um processo de reordenamento do Estado brasileiro que cria os pressupostos institucionais e financeiros para a expansão da infraestrutura básica que tem seu eixo no binômio transportes-energia. Neste sentido avultam, sobretudo, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE - e a instituição do sistema de taxas múltiplas de câmbio que dava origem, via saldo de ágios, a uma importante fonte de recursos para o setor público. Simultaneamente, o início da década é caracterizado pela recuperação dos preços internacionais do café que, além de possibilitar um relativo desafogo do setor externo, estimula uma forte ampliação da lavoura cafeeira principalmente nas terras de fronteira representadas pelo norte do Paraná. Outra característica de relevo é a modernização e concentração observada nos setores industriais já existentes que, dentre outros efeitos, tem um impacto negativo sobre o emprego urbano.

Contudo, e em parte como resultado das condições gestadas no período imediatamente anterior, é na segunda metade dos anos cinquenta que ocorrem as transformações de maior significado. Desde logo, esse período, que corresponde grosso modo à implementação do Plano de Metas, caracterizou-se por um rápido e contínuo crescimento o que é atestado pelas elevadas taxas médias de crescimento tanto do PIB - da ordem de 8.3 % a. a. - como do produto industrial - cerca de 11.0% a. a. - (vide Tabela I). Além disso, e mais importante ainda, o período foi marcado por transformações qualitativas que alteraram drasticamente o perfil da estrutura industrial brasileira. É no decorrer do Plano de Metas que tem lugar, de forma simultânea e relativamente integrada, uma expansão acelerada dos setores de infra-estrutura, notadamente energia e transportes, e a implantação e/ou desenvolvimento de importantes segmentos dos setores de bens de produção - siderurgia, equipamento elétrico pesado, calderaria, máquinas, ferramentas, etc. - e de duráveis de consumo, especialmente indústria automobilística. À rigor, com base numa particular composição entre o capital estrangeiro - que vivia um momento de acirrada competição à escala internacional - o Estado brasileiro - que ademais de ampliar significativamente sua participação na vida econômica nacional concede generosos favores à empresa oligopólica estrangeira - e o capital industrial pré-existente, processou-se uma verdadeira "revolução" na estrutura industrial do país. O resultado final foi um crescimento acelerado em toda a indústria de transformação particularmente nos ramos novos como o de material de transportes e o de material elétrico e de comunicações (vide Tabela II).

É exatamente no início dos anos sessenta que esse quadro de extremo dinamismo começa a apresentar sinais de esgotamento. Assim, a taxa de crescimento do PIB, que foi de 10.3% em 1961, cai para 5.2% em 1962 e para 1.6% em 1963, como resultado da forte desaceleração observada no crescimento industrial que passa de uma taxa de cerca de 10% em 1961 para um crescimento praticamente nulo em 1963 ^{1/}. A desaceleração atinge, com pequenas defasagens de tempo, a toda a indústria de transformação sendo especialmente significativa naqueles ramos que haviam experimentado as mais elevadas taxas de crescimento no período anterior. Desta forma, o início da década dos sessenta marca uma rápida e profunda inflexão nas taxas de crescimento do produto industrial e, conseqüentemente, nas do produto total.

A desaceleração do crescimento superpõe-se um segundo importante fenômeno: o recrudescimento inflacionário cuja primeira manifestação se dá em 1959. É verdade que a inflação está presente desde há muito na economia brasileira mas é do início dos anos sessenta que ela assume proporções críticas, nunca antes observadas. Assim, a taxa de inflação, que desde o início dos anos cinquenta, e a despeito dos fortes incrementos dos salários resultantes do "pacto populista", não havia ultrapassado a marca dos 25 % anuais, sobre uma forte elevação em 1959 praticamente atingin-

1/ A taxa de crescimento do PIB em 1963, ademais de ter sido influenciada pela expressiva queda da taxa de crescimento industrial, sofreu também o impacto da quebra de importantes safras agrícolas devido a forte seca ocorrida no ano.

do o patamar dos 40.0%. Após uma breve atenuação observada em 1960, a aceleração inflacionária torna-se patente cujo processo, em espiral, vai atingir o ápice em 1964 superando a marca dos 90.0% anuais (Vide Tabela I). É importante notar que a questão inflacionária vai ocupar o lugar central tanto da política econômica como do debate do período. A desaceleração do crescimento fica, salvo raras exceções, em plano secundário só ganhando importância na segunda metade da década quando a economia brasileira defrontava-se não mais com a desaceleração mas com uma crise de profundas proporções.

Afora estas duas características fundamentais, dois outros aspectos merecem ser referidos principalmente quando se trata de balizar o debate econômico do período. Trata-se da crise de financiamento do setor público e do agravamento do desequilíbrio externo. Como será visto posteriormente estas questões surgem, no debate da época, profundamente imbricadas com a discussão da aceleração inflacionária.

O primeiro aspecto a destacar é que, durante o período de crescimento acelerado correspondente ao Plano de Metas, a participação do Estado foi fundamental na viabilização do bloco de inversões que revolucionou a base produtiva do país. Na verdade, o Estado brasileiro chamou a si a responsabilidade pelas inversões realizadas em infraestrutura básica e por parcela significativa daquelas realizadas em importantes segmentos no setor de insumos industriais. O esforço de inversão daí resultante pode ser avaliado pela evolução da participação do setor público na formação bruta de capi -

tal fixo que passa de menos de 30.0% em 1956 para mais de de 45.0% no início dos anos sessenta (vide Tabela III) ^{2/}. Ademais disto, a participação do Estado foi decisiva, também, nos esquemas de financiamento que deram suporte às inversões privadas. A esse respeito, convém lembrar que o sistema financeiro, até a entrada dos anos cinquenta, era muito pouco diferenciado sendo constituído exclusivamente pelos bancos comerciais. Neste sistema, importância estratégica era conferida ao Banco do Brasil, com sua dupla face: a de banco comercial oficial - que subsidiava um amplo espectro de operações especiais - e a de banco central - donde avulta a "caixa preta" da conta do Tesouro. Na entrada da década dos cinquenta é constituído o BNDE que, realizando operações de centralização e mobilização de capitais, inicia apoiando projetos públicos e logo depois se transforma no grande financiador das inversões industriais do Plano de Metas. Assim, às práticas de subsídio cambial se adicionam, via BNDE, poderosíssimos subsídios à inversão através de financiamentos de longo prazo, com largos prazos de carência e juros fortemente negativos.

Essa significativa ampliação da participação do Estado brasileiro no processo de acumulação de capital do período foi financiada, em parte, por uma progressiva elevação da carga fiscal que se processa nos marcos da estrutura

2/ Fernando Rezende, a partir de estimativas mais recentes e precisas, indica que a participação média do setor público na formação bruta de capital fixo, no primeiro quinquênio da década dos sessenta, era da ordem de 60.0%. Ver Rezende, F. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Coleção Relatórios de Pesquisa. RJ, IPEA/INPES, 1972, nº 3.

tributária herdada do período anterior. Assim, a carga fiscal passa de cerca de 17.0% em relação ao PIB, em 1956, para 20.0% em 1960 (vide Tabela IV). Contudo, as necessidades financeiras do Estado sobrepassam, em muito, os recursos mobilizados pela via fiscal. Daí o recurso sistemático aos déficits públicos como mecanismo complementar de financiamento. Trata-se, na realidade, de uma política deliberada e que representava um caminho de "menor resistência". Assim, durante todo o Plano de Metas, o déficit nunca foi inferior a 2.0% do PIB tendo, em alguns anos, superado a marca dos 3.0% anuais (vide Tabela V).

Contudo, essa política de financiamento perde sua eficácia no início dos anos sessenta quando, já sob o impacto da desaceleração do crescimento e da espiral inflacionária, a carga tributária reduz-se para cerca de 18.0% do PIB enquanto que os déficits públicos superam a marca dos 4.0% do PIB. Tal fenômeno se dava numa situação em que inexistia um mercado estruturado de títulos e valores o que impossibilitava, na prática o recurso à dívida pública. Na verdade, afóra algumas tentativas fracassadas, o financiamento através de títulos da dívida pública só vai ser viabilizado depois das reformas empreendidas após 1964 (vide Tabela V). A crise de financiamento enfrentada pelo setor público tinha graves implicações pois colocava em xeque a capacidade do Estado de manter uma elevada taxa de inversões num momento em que o investimento privado já se mostrava nitidamente declinante. Por outra parte, o crescente déficit era visto, em várias análises da época, como o principal responsável pela espiral infla

cionária que assolava o país.

As condições extremamente adversas enfrentadas pelo setor público igualmente se manifestavam no front externo da economia, ou seja, aí também acumulavam-se dificuldades crescentes. O que se observa de saída é que desde meados dos anos cinquenta, à exceção de 1960 e 1962, o balanço comercial brasileiro apresenta-se ligeiramente superavitário (vide Tabela VI). Contudo, o balanço de serviços é fortemente negativo em todo o período ^{3/} de forma que a conta de transações correntes assume, sistematicamente, valores negativos, tendência que só vai reverter a partir de 1964. O movimento líquido de capitais, por sua vez, a despeito de positivo durante o período, está longe de compensar os déficits do balanço de transações correntes ^{4/}. Assim, à exceção de 1961, o saldo final do balanço de pagamentos apresenta-se fortemente deficitário em todo o período.

Esta situação de permanente desequilíbrio colocava em risco, já no final dos anos cinquenta, a continuidade da política desenvolvimentista então em plena aceleração. Para evitar qualquer solução de continuidade, o governo brasileiro recorreu a diferentes formas de enfrentamento do déficit, dentre as quais se destacam: operações 'swaps , atra

3/ É importante destacar o peso crescente apresentado pela rubrica juros que passa de cerca de U_s\$67 milhões em 1956/57 para cerca de U_s\$115 milhões em 1961/62. A rubrica lucros e dividendos apresenta-se relativamente estável, inclusive no início dos anos sessenta. Contudo este item está, certamente, subestimado à medida que não registra outras formas de remessa como as efetuadas a título de royalties e assistência técnica bem como aquelas que se fazem através de expediente de sub e superfaturamento nas relações entre matriz e filial.

4/ Destaque-se que o investimento direto estrangeiro, que foi extremamente subsidiado no governo J.K., mantém-se num patamar mais ou menos constante até 1961 reduzindo-se significativamente nos anos seguintes.

sados comerciais e movimento de reserva (vide Tabela VII). O primeiro ano a apresentar sérias dificuldades no balanço de pagamentos é 1958. Neste ano, contudo, as dificuldades são contornadas com relativa facilidade pois o governo brasileiro está empreendendo negociações com o Fundo Monetário Internacional e realiza operações de regularização que praticamente suprem os recursos necessários para fazer frente ao déficit ^{5/}. Todavia, a partir do rompimento com o Fundo, em 1959, o governo brasileiro passa a recorrer, em larga escala, a expedientes de curtíssimo prazo - operações de swaps, atrasados comerciais e movimento de reservas - ou seja, a transferir, de forma ampliada, as dificuldades para os anos imediatamente seguintes ^{6/}.

5/ Em fins de 1958, sob a orientação de Lucas Lopes, Ministro da Fazenda, e de Roberto Campos, Presidente do BNDE, o governo brasileiro elabora um programa de estabilização monetária cuja vigência se estenderia até o final do governo J.K. O programa previa um elenco de medidas tais como: contenção da expansão monetária, contenção dos gastos públicos, elevação da carga tributária, disciplinamento da política salarial, liberalização progressiva do setor externo, etc. É com base nesse programa que o governo brasileiro entabula negociações com o Fundo Monetário Internacional e, por esta via, com os demais credores externos. O Fundo, na realidade, exigia medidas mais drásticas do que aquelas previstas no programa e adota uma política de "esperar para ver". Mas o fato é que o governo brasileiro rapidamente percebeu o custo político do programa antiinflacionário e o sacrifício que fatalmente seria imposto às suas metas de desenvolvimentistas. Assim, em meados de 1959, abandona as medidas que vinham sendo ensaiadas dentro dos princípios do programa e rompe, publicamente, as negociações com o Fundo. Ver a respeito, Skidmore, T. Brasil: de Getulio a Castelo. RJ, Ed. Paz e Terra, 1976, especialmente p. 215/225.

6/ As operações de swaps eram operações de empréstimo realizadas entre matriz e filial. Nelas o Banco do Brasil assumia a dívida em dólares, repassando cruzeiros ao tomador. Vencido o prazo, era assegurado o direito de reconverter a operação à taxa de câmbio que dera origem à transação. Estas operações apresentavam dois grandes inconvenientes: a) eram operações de curto prazo, de forma que o problema era simplesmente postergado para períodos imediatamente seguintes e, b) todo o "risco de câmbio" ficava sob responsabilidade do governo brasileiro.

Em 1961, com a mudança de governo, as negociações com o FMI são retomadas, resultando não só em novos financiamentos como também na consolidação e reescalonamento da dívida pré-existente ^{7/}. Contudo, a partir daí e dada a profunda instabilidade político-institucional, as condições externas voltam a se agravar. Assim, a despeito dos esforços realizados pelo governo brasileiro, as operações de regularização realizadas em 1962 são suficientes para cobrir apenas 35% do déficit do balanço de pagamentos. A situação torna-se novamente delicada obrigando o governo parlamentarista a lançar mão de atrasados comerciais em larga escala, a movimentar as reservas do país e a realizar operações de swaps que haviam desaparecido em 1961. Por fim, 1963 marca a última tentativa do governo da época em retomar as negociações com o FMI e com o governo norteamericano, tendo por base o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Essa tentativa fracassa e a situação só vai reverter após 1964.

Resumindo, a economia brasileira apresentava, no início dos anos sessenta, claros sinais de desaceleração do crescimento industrial associada a uma espiral inflacionária sem precedentes na história do país. Como agravante, de frontava-se com a perda de eficácia dos mecanismos de financiamento do setor público e com dificuldades e pressões crescentes oriundas do setor externo.

7/ Como será visto mais adiante, o sucesso das negociações externas tinha como contrapartida o compromisso do governo brasileiro em implantar medidas de estabilização, muitas das quais haviam sido recusadas no governo anterior.

Esse quadro de prenúncio de crise, associado a uma crescente instabilidade político-institucional, vai marcar, profundamente, a política econômica do período. Esta tem, por um lado, um forte caráter de transitoriedade, ou seja, de sucessivas medidas que ou nem chegam a ser implementadas ou o são por prazos extremamente curtos. Mas, por outro lado e a despeito da transitoriedade, todos os esquemas tentados tem um denominador comum: o combate à inflação e ao desequilíbrio externo ^{8/}. Isto significa que no início dos anos sessenta há uma clara inflexão nos objetivos perseguidos pela política econômica. Ou seja, enquanto que no período do Plano de Metas todos os instrumentos de política são acionadas com vistas à industrialização do país ficando a questão da estabilidade, sob todos os prismas, subordinada a esse objetivo maior, no início da década dos sessenta a aceleração inflacionária e o desequilíbrio externo ganham, indiscutivelmente, o centro das preocupações ^{9/}.

O marco inicial das políticas de estabilização se dá no governo Jânio Quadros cuja mais importante medida é a reforma cambial promovida em março de 1961 que eliminou o sistema de taxas múltiplas de câmbio e instituiu a taxa única de mercado para todas as transações comerciais ^{10/}. Do ponto

8/ Para a análise da política econômica do pós-guerra ao início dos anos sessenta ver Lessa, C. Quinze anos de política econômica no Brasil. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, UNICAMP, 1972, nº 4 (1.^a ed., 1964)

9/ O episódio do rompimento com o FMI mostra o quanto secundária era a questão da estabilização na proposta do governo J.K.

10/ A única exceção que permaneceu foi para a categoria especial, ou seja, para os bens considerados supérfluos. As importações dessa categoria ficavam sujeitas à aquisição, em leilão, de certificados de promessa de venda de câmbio.

de vista das importações isto significava, principalmente, a eliminação dos subsídios que eram concedidos aos bens da categoria preferencial. Esperava-se, com tal medida, desestimular, via preços, o consumo interno desses produtos. Do ponto de vista das exportações o que se pretendia era um maior estímulo através de taxas de câmbio realistas e periodicamente reajustadas.

A reforma, por outra parte, destinava-se a reequacionar as condições de financiamento do setor público, cujos déficits eram vistos como um dos principais responsáveis pelas elevadas taxas de inflação observadas no período. Neste sentido, foi instituído o depósito prévio às importações que, ademais de operar como instrumento de discriminação, representava uma fonte adicional de recursos para o setor público ^{11/}. Além disso, foi criado o recolhimento obrigatório sobre exportações que significava, na prática, a formalização de um esquema de tributação sobre as exportações. Por fim, o simples reajustamento da taxa de câmbio dava origem a uma maior arrecadação do imposto de importação ^{12/}.

Na realidade, a reforma cambial empreendida pelo governo brasileiro acompanhou, de perto, as recomendações

11/ Os depósitos prévios à importação eram convertidos, compulsoriamente, em Letras de Importação com prazo de 150 dias e juros nominais de 5.0% ao ano.

12/ Convém recordar que a eliminação do sistema de taxas múltiplas eliminava, também, o saldo de ágios e bonificações. Este saldo, por longo período, foi suficiente não só para fazer frente às necessidades da "conta café" como também para fornecer recursos líquidos ao setor público. Contudo, a evolução dos excedentes cafeeiros foi tal que, em 1959, a "conta café" tornou-se negativa agravando os desequilíbrios do setor público.

que vinham sendo feitas pelo Fundo Monetário Internacional, o que facilitou a renegociação com os credores externos. A implementação da reforma, além de ter sido acompanhada de forte desvalorização do cruzeiro, se fez concomitantemente a uma tentativa de estabilização dos preços internos via contenção do gasto público, restrição de crédito, congelamento dos salários, etc. Os efeitos foram bastante contraditórios de vez que a simples eliminação ou redução dos subsídios dos bens da categoria preferencial - trigo, derivados de petróleo, fertilizantes, etc. - tinha um forte impacto sobre o nível dos preços internos. Essa tentativa teve curta duração tendo sido abandonada já em meados de 1961.

A partir da renúncia de Janio Quadros, em agosto de 1961, até o retorno ao presidencialismo, em janeiro de 1963, a política econômica fica quase que em "compasso de espera". Por esta época as taxas de crescimento da economia já começavam a infletir e tanto a inflação quanto as dificuldades do setor externo apresentavam gravidade crescente sem que fosse definida qualquer proposta mais integrada de política econômica. O que se observa, na realidade, são medidas isoladas de combate à inflação - congelamento dos depósitos prévios de importação, elevação do compulsório dos bancos comerciais, etc. - além das tentativas de retomada das negociações em Washington.

Finalmente, em dezembro de 1962, é apresentado aquele que representaria o esforço mais integrado de estabilização do período: o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômi-

ção e Social ^{13/}. O Trienal partia de uma diretiva geral - a continuidade da industrialização - condicionada à consecução de dois objetivos: um de curto prazo - a contenção progressiva da inflação e do desequilíbrio externo - e outro de longo prazo - a manutenção da taxa de crescimento observada no quinquênio anterior. Contudo, a importância atribuída aos dois objetivos não era a mesma já que o objetivo de curto prazo se sobrepunha, claramente, ao de longo. Na verdade, o diagnóstico do Plano partia da idéia de que, uma vez controlada a escalada inflacionária e contornado o desequilíbrio externo, o planejamento seria capaz de garantir a continuidade do crescimento. Daí o núcleo da proposta do Trienal: "planejar a estabilidade em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade".

Quanto ao objetivo da estabilização, o Trienal definia um conjunto de medidas que acompanhava as linhas gerais do receituário convencional dos programas de estabilização. A diferença é que apresentava um esquema de combate gradual à inflação ao invés do "tratamento de choque" advogado pelo Fundo Monetário Internacional. O Plano endereçava sua atenção imediata para o ano de 1963 para o qual previa uma taxa de inflação da ordem de 25%. Dentre o elenco de medidas destinado à consecução de tal objetivo imediato destacavam-se: redução do déficit do Tesouro previsto

13/ Para uma análise específica do Plano Trienal ver Miranda, J. C. da R. O Plano Trienal: o canto do cisne do nacional desenvolvimentismo. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1979 mimeo.

para 1963 através da contenção do gasto público, principalmente do gasto em salários dos funcionários civis e militares e do gasto em subsídios ao consumo; financiamento do déficit restante através da conversão dos depósitos vinculados à venda de câmbio e dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais em obrigações do Tesouro; expansão monetária e creditícia controlada de forma a acompanhar o crescimento do produto nominal.

Quanto ao setor externo, o Trienal apontava, como medida de urgência, a negociação do reescalonamento da dívida como forma de evitar o estrangulamento da capacidade para importar do país, ou seja, de forma a evitar a interrupção do fluxo de importação necessário à manutenção da taxa de crescimento. Neste particular, assumia grande importância a missão Santiago Dantas que, no início de 1963, consegue negociar um empréstimo da ordem de Us\$400 milhões dos quais Us\$ 80 milhões seriam liberados imediatamente ficando a liberação do restante na dependência de parecer de uma missão do FMI, que viria acompanhar de perto tanto as medidas de estabilização previstas no Trienal como os processos de expropriação em que estavam envolvidas filiais de empresas norteamericanas ^{14/}. Ainda em relação ao setor externo, o Plano apontava a necessidade de se estimular as exportações sem particularizar, contudo, medidas com tal objetivo, a não ser o reajuste periódico da taxa de câmbio.

14/ Ver a respeito, Bandeira, M. O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil. RJ, Ed. Civilização Brasileira, 1977, especialmente p. 68 e seguintes.

A tentativa de implementação do Plano se fez já no primeiro trimestre de 1963, principalmente no tocante aos limites programados para a expansão monetária. Contudo, a alta dos preços persistiu em ritmo acelerado dando origem a uma "crise de estabilização" que provocou reações generalizadas de tal forma que no segundo trimestre as medidas eram afrouxadas. Além disso, o governo federal acabou concedendo um reajuste salarial ao funcionalismo civil e militar significativamente superior ao originalmente previsto. A esta altura a proposta de estabilização já estava comprometida o que acabou por comprometer, também, as negociações com o Fundo Monetário Internacional. Encerrava-se, assim, aquela que seria a tentativa mais integrada de estabilização do período. Depois disto, e após a reformulação do ministério, segue-se uma tentativa de reforma financeira mas que é, também, totalmente malograda.

Este, em linhas gerais, é o quadro que compõe o pano de fundo do debate econômico que se trava no país ao início dos anos sessenta. Resta não esquecer que o quadro antes descrito está profundamente imbricado com importantes fraturas no pacto de poder que presidiu a implantação da indústria pesada na segunda metade dos anos cinquenta avultando, neste sentido, a crescente autonomização dos conflitos capital-trabalho da tutela do Estado brasileiro.

TABELA I
 INDICADORES DE PRODUTO E PREÇO
 TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
 1956 / 65

ANO	Produto Real			Preços	
	PIB	Ind.	Agric.	Ind. Geral de Preços	Deflator Imp. PIB
1956	3.2	6.8	-0.2	24.4	23.2
1957	8.1	5.7	9.2	7.0	13.2
1958	7.7	16.2	2.1	24.3	11.1
1959	5.6	11.9	5.3	39.5	29.2
1960	9.7	9.6	4.9	30.5	26.3
1961	10.3	10.6	7.6	47.7	33.3
1962	5.2	7.8	5.5	51.3	54.8
1963	1.6	0.2	1.0	81.3	78.0
1964	2.9	5.2	1.3	91.9	87.8
1965	2.7	-4.7	13.8	34.5	55.4
1957/61	8.3	10.8	5.8	-	-
1962/63	3.4	3.9	3.2	-	-

Fonte: FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1972

TABELA II
 VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL PARA RAMOS SELECIONADOS
 TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
 1955 / 65

Ano	Metalurgia	Mecânica	Mat. Elét. e Comunic.	Mat. de Transporte	Produtos Alimentares	Têxtil	Total da Ind.de Transf
1956	16.3	14.3	57.9	11.4	-10.9	0.0	7.5
1957	-7.8	-4.2	-2,2	122.5	21.3	-12.7	4.5
1958	19.1	8.7	68.2	46.8	10.1	35.0	20.0
1959	18.4	26.0	19.6	45.0	10.1	4.4	13.0
1960	11.2	11.1	23.2	36.2	5.4	8.8	11.8
1961	9.0	12.9	24.8	10.8	5.1	7.5	13.3
1962	4.3	12.7	8.8	27.7	6.8	3.4	10.0
1963	3.2	3.4	-3.7	-10.5	-0.7	-2.5	-1.9
1964	6.1	1.1	9.1	3.3	1.4	4.1	7.6
1965	-9.5	-11.8	-12.2	-1.2	-5.6	-16.6	-7,7
1957/61	9.5	10.5	24.8	48.0	10.2	7.6	12.5
1962/63	3.7	7.9	2.4	6.9	2.3	0.0	3.9

Fonte dos dados brutos: A Industrialização Brasileira: diagnóstico e perspectivas, p. 217/18

TABELA III
 FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO
 PARTICIPAÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO
 1956/65 (anos escolhidos)

Ano	Setor Público* %	Setor Privado %	Total
1956	28.6	71.4	100.0
1960	42.8	57.2	100.0
1961	45.5	54.5	100.0
1962	46.2	53.8	100.0
1963	42.7	57.3	100.0
1964	41.6	58.4	100.0
1965	48.2	51.8	100.0

* Inclusive empresas de economia mista
 Fonte dos Dados Brutos: CEPAL/BNDE ,
Brasil 66: a Evolução Recente da Econo
mia Brasileira, p.7.

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA COMO PERCENTUAL DO PIB
1956 - 65

Cr\$ 10⁶

ANO	IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS * (1)	PIB (2)	(1)/ (2)
1956	168.9	995.9	17.0
1957	208.2	1.218.0	17.1
1958	290.8	1.457.5	20.0
1959	414.3	1.989.6	20.8
1960	554.2	2.755.7	20.1
1961	762.3	4.052.1	18.8
1962	1.174.1	6.601.4	18.0
1963	2.147.3	11.928.6	18.0
1964	4.460.3	23.055.0	19.4
1965	8.029.6	36.817.6	21.8

* Inclui saldo de ágios e bonificações.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FGV, Conjuntura Econômica, vol. 25,
nº 9, 1974.

TABELA V
 TESOIRO NACIONAL
 EXECUÇÃO FINANCEIRA
 1956 -65

ANO	DÉFICIT COMO % DO PIB	FORMAS DE FINANCIAMENTO	
		AUTORIDADES MONETÁRIAS (%)	PÚBLICO(%)
1956	2.4	99.2	0.8
1957	3.4	100.0	0.0
1958	2.1	69.4	30.6
1959	2.0	78.0	22.0
1960	2.8	90.6	9.4
1961	3.4	98.9	1.1
1962	4.3	87.9	12.1
1963	4.2	84.5	15.5
1964	3.2	101.2	-1.2
1965	1.6	45.5	54.5

FONTE: FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1972.

p. 98/99

TABELA VI
SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS 1956-65

DISCRIMINAÇÃO	U\$ milhões									
	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
A. BALANÇO COMERCIAL	437	107	65	72	(23)	113	(89)	112	344	655
Exportação (fob)	1483	1392	1244	1282	1270	1405	1215	1406	1430	1596
Importação (fob)	(1046)	(1285)	(1179)	(1210)	(1293)	(1292)	(1304)	(1294)	(1086)	(941)
B. BALANÇO SERVICOS	(369)	(358)	(309)	(373)	(459)	(350)	(339)	(269)	(259)	(362)
- Juros	(67)	(67)	(58)	(91)	(115)	(114)	(118)	(87)	(131)	(156)
- Lucros e Dividendos	(24)	(26)	(31)	(25)	(40)	(31)	(18)	-	-	(18)
- Transportes	(119)	(115)	(102)	(87)	(78)	(77)	(79)	(87)	(62)	(27)
- Outros	(159)	(150)	(118)	(170)	(226)	(128)	(124)	(95)	(66)	(161)
C. TRANSF. LÍQUIDAS	(11)	(13)	(4)	(10)	4	15	39	43	55	75
D. TRANSAÇÕES CORRENTES (A + B + C)	57	(264)	(248)	(311)	(478)	(222)	(389)	(114)	140	368
E. CAPITAIS LÍQUIDOS	151	255	184	182	58	288	181	(54)	82	(6)
- Investimentos (líquido)	89	143	110	124	99	108	69	30	28	70
- Amortizações	(187)	(242)	(324)	(377)	(417)	(327)	(310)	(364)	(277)	(304)
Emprest. e financiamentos	231	319	373	439	348*	579*	325*	250*	221*	363*
Equipamentos	158	223	268	290	224	274	233	188	115	92
Trigo (PL 480)	-	24	22	23	-	60	35	32	62	6
Moeda	73	72	83	126	123	195	75	68	83	159
- Outros (líquido)	18	35	25	(4)	85	(46)	117	45	130	(124)
F. ERROS E OMISSÕES	(14)	(171)	(189)	(25)	10	49	(138)	(76)	(218)	(31)
SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS	194	(180)	(253)	(154)	(410)	115	(346)	(244)	4	331

* O saldo de empréstimo e financiamentos, nos anos assinalados, não corresponde à soma das rubricas equipamentos, trigo e moeda; as fontes de informação para empréstimos e financiamentos e para suas rubricas são diferentes. Ver Fonte abaixo

FONTE: Para todos os dados da tabela, exceto para as rubricas equipamentos, trigo e moeda, ver FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1972; para as rubricas mencionadas ver Conjuntura Econômica, novembro de 1977.

TABELA VII

CONTRAPARTIDA DO SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS 1956-65

U\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
A. ATRASADOS COMERCIAIS	-	-	-	-	68	(68)	163	14	57	(182)
B. OPERAÇÕES DE REGULARIZAÇÃO	(28)	37	195	(21)	61	260*	120	187*	52*	250*
FMI	(28)	37	37	(21)	48	40	(18)	5	(28)	20
Eximbank	-	-	100	-	3	101	81	80	9	-
Dep. Tesouro - USA	-	-	-	-	-	35	10	30	-	-
AID - Dep. Tesouro	-	-	-	-	-	50	25	25	50	-
Banqueiros	-	-	58	-	10	48	-	-	-	80
Credores Europeus	-	-	-	-	-	36	22	31	29	81
Outros	-	-	-	-	-	-	-	17	-	63
C. HAVERES A CURTO PRAZO (aumento-)	(182)	161	31	26	(26)	(180)	58	(39)	(56)	(246)
D. OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO (redução-)	17	(18)	28	150	267	(429)	(55)	6	(115)	(181)
E. OURO MONETÁRIO (aumento-)	(1)	-	(1)	(1)	40	2	60	76	58	28
TOTAL	(194)	180	253	154	410	(115)	346	244	(4)	(331)

* O total das operações de regularização, nos anos assinalados, não corresponde à soma de suas rubricas componentes; as fontes de informação são diferentes.

FONTE: Para todos os dados da tabela, exceto para as rubricas componentes de operações de regularização, ver FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1972; para as rubricas mencionadas, ver FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1977.

OPERAÇÕES DE "SWAPS"	(12)	11	(21)	115	125	(5)	47	(30)	(51)	(190)
----------------------	------	----	------	-----	-----	-----	----	------	------	-------

FONTE: FGV, Conjuntura Econômica, novembro de 1972.

Capítulo II

AS PRINCIPAIS LINHAS DO DEBATE ECONÔMICO DA ÉPOCA

CAPÍTULO IIAS PRINCIPAIS LINHAS DO DEBATE ECONÔMICO DA ÉPOCA

O debate econômico que se trava no país no início dos anos sessenta expressa em grande medida uma tentativa de apreender a natureza e as implicações das dificuldades que se apresentavam, notadamente a aceleração inflacionária e o desequilíbrio externo, à luz da discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. Este não era, contudo, um debate circunscrito ao Brasil. A rigor, a maioria dos países latinoamericanos se defrontava com problemas semelhantes, agravados em alguns casos por uma precoce "estagnação" de suas economias, o que conferia ao debate um caráter latinoamericano.

1. O MARCO LATINOAMERICANO

Desde o pós-guerra o tema do desenvolvimento econômico ocupa um lugar de destaque no debate latinoamericano. Durante todo o período, e especialmente na segunda metade dos anos cinquenta, trava-se uma intensa polêmica na qual ganham relevo dois organismos internacionais: o Fundo Monetário Internacional - FMI -, agência financeira vinculada ao Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL-, órgão de estudos e assessoria aos governos da região, vinculado às Nações Unidas.

O FMI tem uma presença marcante no cenário latinoamericano à época, notadamente por seu forte poder de interferência sobre a política econômica praticada pelos governos da região. Em última instância, esse poder decorria de sua própria característica de ser o principal instrumento de regulação do circuito financeiro internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos. Do ponto de vista do debate econômico sua participação

resumia-se, no mais das vezes, à simples transposição, para as economias da região, das análises de corte convencional desenvolvidas nos países centrais. Já a inserção da CEPAL no debate latinoamericano significa, antes e acima de tudo, uma vigorosa crítica às abordagens convencionais e um esforço de apreensão das especificidades do subdesenvolvimento e da industrialização periférica. Isto se dá desde seu estudo pioneiro, de 1949, que contém o embrião de um conjunto de idéias que, no decorrer dos anos cinquenta, vai se desdobrar num corpo relativamente coerente de interpretação das economias latinoamericanas. É, inclusive, a partir da "matriz teórica cepalina" que se vai forjar o projeto do nacional-desenvolvimentismo.

Na verdade, as posições sustentadas por essas duas instituições, e por economistas a elas ligados, representam o que há de mais significativo no debate latinoamericano da época. Por essa razão convém, com o objetivo estrito de situar o debate brasileiro, esboçar de forma breve e esquemática ambas as posições ^{1/}.

1.1. O FMI E AS "POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS"

A atuação do Fundo Monetário Internacional na América Latina torna-se particularmente intensa a partir de meados dos anos cinquenta. Até então, desde sua criação no pós-guerra, suas atenções estão voltadas prioritariamente para os

1/ A literatura econômica da época, tanto a brasileira como a latinoamericana em geral, apresenta um vasto e rico material que trata da polêmica que ficou conhecida como a controvérsia "estruturalistas X monetaristas". Nosso objetivo, é bom que se esclareça desde logo, não é o de reconstituir ou mesmo de analisar em profundidade tal controvérsia, mas simplesmente o de indicar as linhas gerais dessas interpretações, à guisa de introdução ao debate brasileiro.

programas de recuperação da economia européia. É na segunda metade da década dos cinquenta, que coincide com uma conjuntura na qual a maioria dos países latinoamericanos se vê obrigada a recorrer crescentemente à créditos externos para fazer frente aos desequilíbrios do balanço de pagamentos, que o Fundo passa a ocupar um lugar destacado no cenário da região. A política adotada pelo Fundo era, em geral, a de condicionar a cooperação financeira à execução de rígidos programas de estabilização econômica ^{2/}. A primeira operação explicitamente vinculada à execução de um rigoroso programa de estabilização foi realizada em fins de 1956 com o governo boliviano. A partir de então foram realizadas operações semelhantes com diversos países da região.

A visão do FMI sobre a natureza dos problemas latinoamericanos, que embasava esta sua forma de operar, ^{3/} tinha como ponto de partida a premissa da insuficiência crônica da poupança interna dos países subdesenvolvidos, ou seja, a de que tais países seriam incapazes de mobilizar internamente os recursos necessários às tarefas do desenvolvimento. Daí que, quando

2/ Na verdade, cada país membro dispunha de uma quota cuja utilização ficava condicionada ao seguinte esquema: a) até 25% do valor da quota o uso era automático; b) de 25 a 50% o país membro se comprometia a adotar políticas "saneadoras" e, c) a partir de 50% o país deveria submeter ao FMI um programa rigoroso de estabilização cuja execução efetiva era condição para a liberação progressiva dos recursos. Destaque-se que a importância do Fundo decorria não só dos recursos por ele diretamente geridos mas também de seu papel de "avalista" nas operações realizadas com outras instituições de financiamento internacional:

3/ A apresentação a seguir esta fundada, basicamente, em Costanzo, G.A. Programas de Estabilización Económica en América Latina. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1961. Este texto, que reúne um conjunto de conferências proferidas pelo Sub Diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do FMI, contém uma análise dos programas de estabilização empreendidos na região a partir da segunda metade dos anos cinquenta.

eram implantadas políticas "desenvolvimentistas" visando acelerar a taxa de crescimento - como era frequente na América Latina - apoiadas numa crescente participação do setor público na economia, em políticas expansivas de crédito ao setor privado e em medidas de controle cambial, o resultado final acabava sendo o desequilíbrio entre demanda e oferta globais e a consequente aceleração inflacionária. A inflação, por sua vez, poderia ter, a curtíssimo prazo, algum efeito positivo sobre a taxa de crescimento, via poupança forçada. Contudo, esse efeito seria rapidamente sobrepujado pelas distorções surgidas no sistema econômico - insolvência no setor externo, desestímulo à poupança interna, gastos crescentes em consumo suntuário e na compra de bens representativos de reserva de valor, agravamento das tensões sociais, etc. - o que acarretaria a redução das inversões produtivas e, conseqüentemente, do ritmo de crescimento. Esta, aliás, já seria a situação enfrentada por vários países latinoamericanos. Atingido este ponto, tais países teriam que empreender, forçosamente, programas de estabilização com os objetivos de recompor a estabilidade dos preços internos e de reequilibrar o balanço de pagamentos pois, só assim, fomentariam a poupança interna e, principalmente, garantiriam o fluxo de capital estrangeiro necessário à retomada do crescimento.

Esta, em linhas gerais, a visão do Fundo. Vejamos, agora, com um pouco mais de detalhe, qual o diagnóstico da inflação e quais as medidas de política propostas. O primeiro e mais importante fator inflacionário seria o déficit público decorrente do gasto excessivo nas funções sociais e de fomento realizado pelo Estado sem a correspondente capacidade de arrecadar impostos. Como agravante, o Estado teria um número excessi-

vo de setores econômicos sob seu comando, via empresas públicas, a maioria dos quais gerido de forma ineficiente e com inadequada estrutura de preços e tarifas. O subsídio implícito nos preços e tarifas estimularia um consumo exagerado dos bens e serviços oferecidos sem garantir às empresas, sequer, a capacidade financeira para realizar as inversões de reposição. Dessa forma antieconômica de operar das empresas públicas resultaria ou uma pressão adicional sobre os recursos do Tesouro ou o surgimento de graves pontos de estrangulamento em atividades essenciais, ambos de natureza inflacionária.

Um segundo elemento destacado pelo Fundo seria a tendência de vários países latinoamericanos a adotar políticas expansivas de crédito ao setor privado a pretexto de, com isso, intensificar o crescimento. No entender do Fundo, estas políticas, à medida que não expressavam um crescimento real da poupança interna, teriam por resultado apenas a exacerbação da demanda global e a elevação dos preços. Finalmente, um terceiro fator inflacionário adviria dos controles exercidos pelos governos latinoamericanos sobre o sistema cambial. Para o Fundo as dificuldades de balanço de pagamentos enfrentadas pelas economias da região eram determinadas, na maioria dos casos, pelo próprio processo inflacionário. Isto porque o excesso de demanda global acabava, por vias diretas e indiretas, refletindo-se no mercado de divisas afetando positivamente as importações e negativamente as exportações. Num segundo momento, e para fazer frente aos desequilíbrios criados, a tendência dos países da região teria sido a de impor diferentes tipos de controle, especialmente as taxas múltiplas, que acabavam tendo um efeito realimentador da própria inflação e, tornando crônica a situação

de desequilíbrio.

Assim, para o FMI, a inflação observada nos países latinoamericanos, bem como as dificuldades daí decorrentes, resultaria do excesso de demanda global provocado, em última instância, pelas políticas "desenvolvimentistas" adotadas pelos governos da região. Desta forma, qualquer programa destinado à estabilização teria que privilegiar uma mudança radical nas políticas governamentais. O primeiro foco a atacar seria o déficit público, mediante medidas de contenção de gasto. Isto implicaria em redução dos gastos administrativos correntes, em corte dos programas de inversão, na eliminação dos subsídios diretos ao consumo e no reajustamento dos preços e tarifas das empresas públicas. Pelo lado da receita a ênfase recairia no aumento da carga tributária e na modernização da máquina arrecadadora. Quanto à política de crédito, o objetivo seria reduzir sua taxa de expansão a níveis compatíveis com a estabilidade dos preços. Para tanto, bastaria serem acionados os instrumentos monetários de controle de expansão primária e secundária. Simultaneamente, como forma de estimular a poupança voluntária, deveria ser regulamentado o mercado de capitais. Quanto ao setor externo, as medas resumiriam-se à eliminação de todo e qualquer tipo de controle direto sobre os fluxos de comércio e de capital e à fixação de uma taxa de câmbio de equilíbrio. A esse elenco de medidas viria se somar, no caso de inflação avançada, a contenção dos aumentos salariais.

Uma vez implantadas essas políticas, os países latinoamericanos teriam condições de recuperar a estabilidade, tanto interna como externa, e partir para um crescimento estável

e continuado. O problema maior - a insuficiência de poupança interna - também estaria resolvido pois os resultados do programa garantiriam as condições mínimas para o ingresso do capital estrangeiro. A esse respeito, são bastante esclarecedores as palavras de um alto funcionário do Fundo: "ainda que se realizassem os esforços antes indicados (de estímulo) a poupança interna provavelmente seria insuficiente, por si só, para manter o crescimento econômico a um ritmo social e politicamente conveniente. Portanto, os países subdesenvolvidos devem tratar de complementar suas poupanças nacionais com poupança estrangeira. As políticas que conduzam a criar um clima apropriado à inversão constituem parte de um plano global de desenvolvimento. Para atrair o capital privado estrangeiro é indispensável que a situação política e financeira do país correspondente se veja livre tanto de toda ameaça de expropriação como de limitações sobre repatriação de fundos e remessa de lucros. Se requer, igualmente, estabilidade nos preços internos e na conversibilidade externa da moeda"^{4/}.

Resumindo, a problemática econômica latinoamericana do final dos anos cinquenta e início dos sessenta seria fruto do "equívoco desenvolvimentista" dos governos da região. O manejo inadequado das políticas monetária, fiscal e cambial, a pretexto de acelerar o crescimento, acabava, por comprometer o livre funcionamento do sistema de preços e a conduzir a um único desfecho: inflação e estagnação. Daí os programas de estabilização e o recurso ao capital estrangeiro.

4/ Costanzo, G.A. op.cit. p. 138

1.2. A CEPAL E OS "OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS" ^{5/}

A CEPAL, em seus trabalhos iniciais, apresenta u ma visão relativamente otimista quanto à perspectiva de sucesso de desenvolvimento nos países periféricos. Acreditava que o dinamismo da industrialização substitutiva, complementado por políticas corretivas de seus notórios desequilíbrios, seria suficiente para promover as transformações estruturais necessárias bem como garantir uma ampla distribuição dos frutos do desenvolvimento. A industrialização era vista, não só como o processo pelo qual seria vencido o atraso da periferia em relação ao centro mas também como a força motora capaz de eliminar as graves disparidades prevalecentes nos países da região.

Contudo, na segunda metade da década dos cinquenta, face às crescentes dificuldades enfrentadas pelas economias latinoamericanas, a CEPAL começa a formular a idéia dos "obstáculos estruturais" antepostos ao desenvolvimento. A primeira versão da análise dos obstáculos estruturais surge com o que viria a ser conhecido, posteriormente, como a teoria estruturalista da inflação. Na verdade tanto a CEPAL como economistas a ela ligados já vinham se preocupando com o fenômeno inflacionário mas é a partir de meados dos anos cinquenta com a intensificação do processo inflacionário em vários países da região, e

5/ A exposição que se segue não tem por objetivo recuperar o ideário e o patrimônio legado pela tradição cepalina. O que se pretende é resgatar alguns elementos que têm relevância no debate do período. Para uma análise integrada e abrangente ver, por exemplo, os estudos de Octávio Rodríguez sobre o pensamento da CEPAL, especialmente Rodríguez, O. "Sobre la Concepción del Sistema Centro-Periferia". Revista de la CEPAL. Santiago, primeiro semestre de 1977, p. 217 e seguintes.

como resposta às propostas de estabilização que se seguiram, que o tema passa a ser tratado de forma mais sistemática ^{6/}.

As principais questões levantadas pela abordagem estruturalista podem ser resumidas como se segue. O processo inflacionário observado em diversos países latinoamericanos tem uma especificidade fundamental que o distingue daquele observado nas economias desenvolvidas requerendo, portanto, ser examinado à luz de uma interpretação própria e não através das análises convencionais. A especificidade reside em que as origens reais da inflação encontram-se nos problemas estruturais enfrentados pela industrialização substitutiva, ou seja, a inflação resulta do próprio modelo e das condições sob as quais se processa o desenvolvimento e não, como querem fazer crer os

6/ Um importante marco no desenvolvimento da teoria estruturalista da inflação é representado pelas análises elaboradas em: Cepal. Estudio Económico de América Latina - 1957. Santiago, 1958; Sunkel, O. "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo". Trimestre Económico. Santiago, octubre-diciembre de 1958, e Pinto, A. Ni estabilidad ni desarrollo. Santiago, Ed. Universitaria, 1958. Estes estudos representaram uma tomada de posição dos "estruturalistas" frente ao processo inflacionário chileno e às políticas de estabilização postas em prática pelo governo daquele país. Na verdade, o Chile experimentou, a partir de 1953, uma forte aceleração inflacionária que culminou com uma taxa anual superior a 80% em 1955. O governo chileno, após tentar sem sucesso várias medidas de estabilização, contratou, no segundo semestre de 1955, os serviços de uma empresa norte-americana, a Klein Sachs, que recomendou um programa de estabilização bem mais rigoroso do que as tentativas anteriores. A implementação do programa produziu alguns resultados aparentemente favoráveis em 1956 e 1957 mas que foram de curta duração pois em 1958 o ritmo de alta dos preços se acelerou novamente. Por outro lado, as medidas adotadas tiveram um efeito fortemente negativo sobre o ritmo de atividade econômica e sobre os níveis de emprego e salário. É nesta conjuntura que se desenvolvem as análises antes mencionadas. Ver a respeito Grunwald, J. "La escuela estructuralista. Estabilización de precios e desarrollo económico". Hirschman, A.O. (ed.) Controversia sobre Latinoamérica. Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1963, especialmente p. 146 a 160.

"ortodoxos", dos desacertos na condução da política econômica. Daí que, qualquer diagnóstico da inflação deve distinguir claramente os fatores que compõem as pressões inflacionárias estruturais daqueles que jogam como propagadores do processo. O corolário é que ao invés de partir para programas de estabilização, a política econômica deveria privilegiar a remoção dos obstáculos estruturais pois só assim seriam garantidas condições de crescimento econômico com relativa estabilidade de preços.

Vejamos, em linhas gerais, como a abordagem estruturalista foi aplicada ao caso chileno ^{7/}. De saída, são apontadas aquelas que seriam as pressões inflacionárias estruturais, ou seja, decorrentes de "limitações, rigidez ou inflexibilidades" estruturais do sistema econômico. Dentre estas, as mais importantes resultariam de inflexibilidades da oferta, tais como: rigidez da oferta de alimentos, rigidez e instabilidade da capacidade para importar e estrangulamentos específicos na oferta de bens e serviços, particularmente em alguns serviços e insumos básicos. A rigor essas limitações estruturais manifestariam a incapacidade da economia chilena em se ajustar, espontaneamente, às novas exigências provocadas pelo crescimento econômico. Ademais destas, eram ainda apontadas, como pressões inflacionárias básicas, as decorrentes da instabilidade, inflexibilidade e regressividade do sistema tributário

7/ A exposição que se segue tem por base Sunkel, O. "Un esquema general para el análisis de la inflación". Economía. Santiago, primeiro trimestre de 1959. Neste ensaio Sunkel apresenta uma análise abrangente da inflação chilena à luz da visão estruturalista.

chileno e aquelas provocadas pela reduzida taxa de formação de capital associada à tendência a deteriorização da produtividade média da economia chilena. Nesse conjunto de pressões básicas residiria a causa última da inflação.

A materialização dessas pressões básicas se dava, por sua vez, através de mecanismos de propagação. No caso chileno, os principais mecanismos de propagação adviriam da incapacidade da sociedade chilena em resolver dois conflitos fundamentais: o da distribuição da renda entre lucros e salários e o da distribuição de recursos entre os setores público e privado. Ou seja, os mecanismos de propagação se resolveriam através do movimento, em espiral, de altas de preços, de reajustes de salários e ordenados e de aumentos da despesa fiscal nominal. Assim, o setor privado, pressionado via custos, reajustaria periodicamente o preço de seus produtos, além de recorrer ao crédito bancário para fazer frente às crescentes necessidades de capital de giro. Os setores assalariados, tendo sua renda real diminuída via, principalmente, o aumento do preço dos alimentos, exerceriam seu poder de barganha no sentido de, pelo menos, evitar a forte deterioração de sua participação no produto. O setor público, por sua vez, defrontando-se com rigidez pelo lado da despesa e com problemas estruturais pelo lado da receita, apresentaria uma tendência irreversível ao déficit, cujo financiamento se dava através de expedientes propagadores da inflação.

Este, em linhas gerais, o diagnóstico estruturalista da inflação chilena. A partir daí é apresentado não propriamente um programa detalhado de combate à inflação mas

a indicação dos elementos que deveriam compor um programa de estabilização. A idéia principal é a de que a estabilidade só poderia ser alcançada desde que fossem atacadas as pressões inflacionárias básicas. Sob esta ótica, os esforços deveriam estar concentrados em duas frentes principais: na rigidez da oferta de bens e serviços e na inflexibilidade e regressividade do sistema tributário chileno. É verdade que são indicadas, também, medidas destinadas a enfrentar os problemas cumulativos, ou seja, as distorções que se cristalizaram no sistema de preços como resultados de um prolongado processo inflacionário, e outras destinadas a conter os mecanismos de propagação. Contudo, a idéia central que persiste é a de que a questão inflacionária só poderia ser enfrentada com efetividade através da remoção dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento.

Se, no decorrer da segunda metade dos anos cinquenta, a CEPAL, e economistas a ela ligados, dá grande ênfase à discussão do processo inflacionário, no início dos anos sessenta um novo fenômeno passa a ser o centro das atenções: a tendência à estagnação das economias latinoamericanas. Por esta época, e provavelmente refletindo o fraco desempenho das economias argentina e chilena, surge na literatura cepalina uma versão mais integrada da análise dos obstáculos estruturais destinada, agora, a explicar a tendência à estagnação^{8/}. A idéia fundamental era a de que o desenvolvimento latinoameri-

8/ A versão mais acabada desta interpretação encontra-se em Prebisch, R. Hacia una Dinamica del Desarrollo Latinoamericano. 2a. edição. Mexico, Fondo de Cultura Economico, 1971. (1a. edição: 1963).

cano, via industrialização substitutiva, tendia a defrontar-se com graves obstáculos de natureza estrutural que, ademais de darem origem a sérios desequilíbrios - inflação, setor externo, etc. - colocavam em risco, enquanto tendência, a própria continuidade do processo.

Nesta nova versão, os obstáculos principais en frentados pelas economias periféricas seriam o crescente estrangulamento externo, a estrutura agrária e, de forma mais geral, a estrutura social prevalecente nos países da região. A análise do estrangulamento externo enquanto "obstáculo" é, na realidade, uma retomada de interpretação cepalina "clássica" sobre o desequilíbrio do setor externo com a diferença de que, agora, o mesmo fenômeno estaria agudizado pela disparidade dinâmica existente entre o rápido crescimento das importações e xigido pela industrialização substitutiva e o lento crescimento da receita de exportações. Com esse agravante, o desequilíbrio externo tenderia a assumir a característica de estrangulamento como resultado da intensificação da própria industrialização. O segundo obstáculo grave, que poderia determinar a interrupção do crescimento, seria a insuficiência da produção agrícola resultante, principalmente, da estrutura agrária e do regime de posse da terra que dificultariam a assimilação de técnicas modernas. Por fim, a estrutura social prevalecente na América Latina oporia, também, um sério obstáculo ao desenvolvimento econômico e social principalmente por determinar uma forte desigualdade na distribuição da riqueza e da renda que, ao invés de estimular um ritmo intenso de acumulação de capital, implicaria apenas num consumo suntuário por parte dos extratos superiores de renda. Daí, a insuficiência da poupança

interna e a conseqüente falta de dinamismo do crescimento.

É em função das análises dos obstáculos estruturais que a CEPAL vai redefinir sua visão sobre o papel da política econômica nos países periféricos dando grande ênfase, agora, às reformas de estrutura. Ou seja, não se trata mais apenas de executar políticas destinadas a orientar o processo de industrialização e a corrigir seus desequilíbrios, mas de avançar deliberadamente na remoção dos obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento. Além disso trata-se, também, de promover uma completa reordenação nas relações econômicas internacionais de forma a romper em definitivo o estrangulamento externo.

2. O DEBATE NO BRASIL

As principais interpretações sobre a conjuntura econômica brasileira no início dos anos sessenta se movem nos marcos gerais daquelas prevalecentes no debate latinoamericano. Ou seja, aqui também se processa uma forte polarização que alinha, de um lado, as análises que dão ênfase às condições estruturais e, de outro, as que privilegiam as políticas governamentais para explicar as dificuldades emergentes, particularmente a aceleração inflacionária e o agravamento do desequilíbrio externo.

A vertente estruturalista tem em Celso Furtado seu mais renomado representante. Furtado é, na realidade, um dos mais destacados economistas do país e um dos integrantes de primeira hora do corpo permanente da Comissão Econômica para a América Latina. Suas análises sobre a formação econômica brasileira, especialmente sobre a industrialização e a internaliza

ção do centro dinâmico, constituem um marco na história do pensamento econômico brasileiro. Os trabalhos de Furtado, longe de representarem uma simples transposição das formulações cepalinas desenvolvidas no âmbito latinoamericano, caracterizam-se por um esforço sistemático de apreensão das especificidades do caso brasileiro. Já a "vertente ortodoxa", a despeito de sua intensa participação no debate da época, não chega a ir além das análises convencionais sobre os problemas de inflação e balanço de pagamentos e da defesa de programas de estabilização nos moldes recomendados pelo Fundo Monetário Internacional. Roberto Campos é um legítimo representante dessa posição.

Afora essas duas vertentes principais, é fundamental, para melhor situar o debate da época, uma referência às posições predominantes na esquerda brasileira. Estas, a despeito de restringirem-se às teses gerais sobre industrialização, imperialismo e latifúndio, tem uma presença marcante no debate do período.

2.1. FURTADO E O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

As análises sobre a economia brasileira elaboradas por Furtado logo ao início dos anos sessenta encontram-se registradas em dois textos principais: Desenvolvimento e Subdesenvolvimento e a Prê-Revolução Brasileira. O diagnóstico explicitado no primeiro texto citado está centrado em duas idéias principais ^{9/}. A primeira é a de que a industrialização brasilei

9/ Nesse texto, de 1961, Furtado procura realizar um balanço da economia brasileira ao findar-se o Plano de Metas. Ver Furtado, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, 3a. edição - R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1965. (1a. edição: 1961).

ademais de ter avançado aceleradamente na segunda metade da dé cada dos cinquenta, sofreu profundas modificações qualitativas dando, com isso, um passo decisivo no sentido de criar as bases internas para um crescimento auto-sustentado. Mas, e aqui a segunda idéia nuclear, a própria natureza da dinâmica substitutiva determinou que tal intento só fosse possível à custa de desajustamentos cujas manifestações principais eram o dese quilíbrio do setor externo e a aceleração inflacionária.

Para Furtado, a economia brasileira havia atin gido, ao final dos anos cinquenta e início dos sessenta a "eta pa superior do subdesenvolvimento", ou seja, era ainda uma eco nomia subdesenvolvida, pois composta por segmentos heterogêneos, mas já em seu estágio superior, pois diversificada o suficien te para produzir internamente parcela crescente dos bens de produção necessários à expansão de sua capacidade produtiva. Ou seja, a industrialização substitutiva já avançara a ponto de permitir um crescente "descolamento" da taxa de crescimento vis a vis o comportamento da capacidade para importar. Furtado é taxativo a respeito: "nos anos cinquenta o setor industrial deu novo passo fundamental adiante, com a ampliação e diversi ficação das indústrias de bens de produção. Esse segundo passo viria permitir ao setor industrial, que lidera o desenvolvi mento do país, apoiar-se em si próprio para crescer" ^{10/} ou ainda, "após a grande expansão da indústria de bens de produ ção ocorrida no último quinquênio, pode-se assegurar que a eco nomia brasileira aproximou-se do grau de diferenciação neces

10/ Idem. Ibidem. p. 233.

sário para que seu desenvolvimento dependa basicamente de fatores endógenos" 11/.

Contudo, esse passo decisivo dado pela economia brasileira se fez, e teria necessariamente que se fazer, acompanhar de desajustamentos. Vejamos como Furtado coloca a questão. A idéia básica é a de que as economias subdesenvolvidas que conseguem diversificar seu parque industrial o fazem com uma tendência estrutural à elevação do coeficiente de importações. Isso porque as inversões, via de regra, incorporam tecnologia dos países cêntricos, implicando em brusca transformação na estrutura da demanda por insumos. Como a oferta interna não se ajusta espontaneamente, essa nova demanda só pode ser atendida via importação. "Dessa maneira de crescer dos países subdesenvolvidos - caracterizada por forte aumento da procura de produtos intermediários de origem industrial - resulta uma tendência à elevação do coeficiente de importações" 12/.

Assim, a simples manutenção de elevadas taxas de produção corrente traz, como consequência, forte pressão sobre o setor externo. Se além da plena utilização da capacidade já instalada, novas inversões são efetivadas intensifica-se a pressão sobre o setor externo. Daí que "... toda tentativa de elevar o ritmo de crescimento tende a criar uma pressão sobre o balanço de pagamentos" 13/.

11/ Idem. Ibidem. p. 241.

12/ Idem. Ibidem. p. 191.

13/ Idem. Ibidem. p. 126.

Furtado entende que essa tendência estrutural básica da industrialização substitutiva faz com que qualquer política desenvolvimentista assumida a face externa de política inflacionária pois todo esforço de inversão implica, em última instância, numa maior demanda por importações que, dada a restrição da capacidade para importar, resulta em pressão inflacionária. Daí concluir que "... a inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como o é aliás também, o desequilíbrio do balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento"^{14/}.

A operação desse mecanismo na economia brasileira é assim descrita por Furtado: "partir de 1954, a economia brasileira encontrou-se em situação extremamente peculiar, cujo diagnóstico ainda não foi feito cabalmente. Sua taxa "necessária" de crescimento - taxa de crescimento correspondente a uma situação de plena ocupação da capacidade já instalada - é extremamente alta e exige uma forte complementação de recursos externos. Com efeito, a plena ocupação da capacidade instalada requer volumosas importações de certos produtos intermediários e de equipamentos. Como os produtos importados são a preços relativamente altos, em razão da estreiteza da capacidade de importar, tornam-se muito rentáveis as inversões na substituição dessas importações. Mas, como para substituir importações

14/ Idem. Ibidem. p.217

requerem-se mais equipamentos importados, seria necessário reduzir as importações de produtos intermediários e de equipamentos de reposição para abrir espaço às novas. Criou-se dessa forma, uma situação peculiar de desequilíbrio entre a capacidade para importar e o volume de importações necessárias para manter operando as instalações existentes e o correspondente volume desejado de investimentos" ^{15/}. Segundo Furtado, a solução adotada foi a de preservar o melhor de dois mundos: manter o nível de ocupação e, simultaneamente, efetivar um conjunto de novas inversões nas indústrias de bens de produção. Só que, na ausência de entradas substanciais de recursos externos, o preço pago foi incorrer em crescentes desequilíbrios externos e desencadear fortes pressões inflacionárias.

A essa interpretação de Furtado sobre as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira, centrada na dinâmica da industrialização substitutiva em sua fase avançada de implantação da indústria pesada, vem se somar uma outra, desenvolvida em "A Prê-Revolução Brasileira". Nesse texto, de 1962, Furtado revela grande preocupação com os "elevados custos sociais do desenvolvimento", e com as tensões sociais daí decorrentes, e identifica a aceleração inflacionária como um dos principais responsáveis por tal situação. A partir daí, desenvolve um diagnóstico da inflação que privilegia os desajustamentos setoriais internos provocados pela rapidez com que se processou o crescimento industrial brasileiro.

A idéia central, que permeia todo o texto, é a de que a rápida transformação operada no setor industrial bra-

15/ Idem, Ibidem. p.231.

sileiro não foi acompanhada da "modernização" dos demais setores da economia, o que gerou um conjunto de desajustamentos estruturais internos que estariam por traz das dificuldades emergentes, particularmente da inflação. Dois são os desajustamentos analisados: o decorrente da rigidez do sistema tributário e o decorrente da rigidez da estrutura agrária. O primeiro teria sua origem na não "modernização" do setor público, especialmente em suas condições de financiamento. Furtado entende que o rápido desenvolvimento experimentado pela economia brasileira exigiu uma participação crescente do setor público no conjunto das atividades econômicas, principalmente via vultuosas inversões nos setores básicos e em infra-estrutura, sem que o Estado houvesse se aparelhado financeiramente para tanto. Ou em suas palavras: "era, portanto, de esperar que o investimento público crescesse substancialmente, bem como a participação do setor público no conjunto da economia. Em síntese: o Estado brasileiro teve suas funções substancialmente ampliadas, nos últimos decênios, como principal instrumento de desenvolvimento econômico nacional. Teria sido necessária não uma, mas várias reformas visando a capacitar o poder público para o desempenho de suas novas e complexas funções. Mais importante dentre todas essas reformas teria de ser aquela que proporcionasse ao Estado a capacidade fiscal para arrecadar os recursos necessários à cobertura financeira de seus gastos ampliados. Nada de concreto, entretanto, foi realizado nessa direção"^{16/}. Assim, a rigidez do sistema tributário comprometia as condições de financiamento obrigando ao Estado recorrer, de forma cres-

16/ Furtado, C. A Prê Revolução Brasileira. R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1962, p. 42.

cente, ao déficit do Tesouro que era financiado pura e simplesmente através de emissões de papel moeda. Aí residia, portanto, um importante foco de pressão inflacionária.

O segundo desajustamento, como já apontado, teria sua origem na rigidez da estrutura agrária. Vejamos, inicialmente, como essa questão é tratada em "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento". Nesse texto, Furtado constata, desde logo, que a estrutura agrária manteve-se rígida, incólume, durante todo o período de industrialização. Mas, a despeito disso, entende que não implicou em rigidez da oferta agrícola. Esta, mal ou bem, acompanhou o crescimento de demanda urbana, o que foi possível graças à expansão puramente extensiva via incorporação de novas terras e de contingentes adicionais de força de trabalho. A abundância de tais fatores ajudaria, inclusive, a explicar o "atraso" da própria agricultura. "Assim, o crescimento da produção agrícola se vem fazendo à base de uma oferta elástica tanto de mão-de-obra como de terras. Em tais condições explica-se que nenhuma pressão haja surgido dentro da própria agricultura para modificar a sua estrutura" ^{17/}. Dessa forma, o setor agrário não constituía um foco de pressão inflacionária. Na realidade para Furtado, a estrutura agrária "atrasada" tinha uma outra implicação: impedia que os benefícios do desenvolvimento chegassem à grande massa dos trabalhadores rurais. Nesse sentido, era um dos responsáveis pelas crescentes desigualdades sociais observadas no país.

Já em "A Pré-Revolução Brasileira", há uma mudança de ótica na apreciação do problema. Agora Furtado considera

17/ Furtado, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. op.cit. p. 252.

que a estrutura agrária brasileira não estava preparada para acompanhar adequadamente o significativo aumento da demanda, principalmente no período da industrialização mais acelerada, dando origem a um grave desajustamento estrutural com duas implicações principais: a) relativa inelasticidade da oferta agrícola, com a conseqüente elevação de preços e, b) elevação do preço da terra, que atuava como fator adverso a qualquer tentativa de reestruturação do próprio setor agrícola. Com a palavra Furtado: "duas conseqüências práticas decorrem deste fato (da falta de resposta da agricultura). A primeira é que a oferta de produtos agrícolas tem sido cronicamente insuficiente nas zonas urbanas, com graves conseqüências para os grupos de população de mais reduzido poder aquisitivo; um mercado de permanente escassez de produtos essenciais é também um mercado propício a todas as formas de especulações, o que origina um mecanismo adicional de concentração de renda. A segunda conseqüência prática da falta de resposta adequada do setor agrário ao grande estímulo da procura urbana tem sido o prêmio auferido por todos os grupos parasitários ligados à economia agrícola. O aumento dos preços relativos, ao invés de provocar o crescimento da oferta, traduz-se em crescimento da renda da terra sob forma explícita ou implícita o que, por seu lado, acarreta a supervalorização dessas mesmas terras, criando dificuldades à reorganização da economia agrária em bases racionais" ^{18/}. Ou seja, a estrutura agrária "atrasada" implicava em rigidez relativa da oferta agrícola e, conseqüentemente, em elevação de preços que beneficiava, única e exclusivamente, aos "grupos parasitários" sem qualquer ganho por parte da massa dos trabalhadores rurais.

18/ Furtado, C. A Prê Revolução Brasileira. op.cit. p.44.

Assim, em "A Prê Revolução Brasileira", Furtado privilegia a idéia de desajustes estruturais que se originam da rigidez, do "atraso" de determinados setores, com a consequente incapacidade de resposta adequada às novas necessidades impostas pelo rápido crescimento industrial. Como resultado final, tem-se a intensificação das pressões inflacionárias. Ou seja, Furtado aproxima-se da noção cepalina de obstáculos estruturais internos para a explicação da inflação brasileira ~~sem~~ ~~associa-la~~, contudo, à idéia de estancamento. Para Furtado, os obstáculos estruturais, via inflação, impunham um elevado e desigual custo social ao desenvolvimento mas não representavam uma ameaça direta à continuidade do crescimento.

Em ambos os textos analisados, Furtado vê a ação do Estado como fundamental para a superação dos problemas enfrentados pela economia brasileira e para a continuidade do desenvolvimento. A diferença é que em "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento" a ação do Estado é vista como restrita à atividade de planejamento global visando garantir uma composição adequada das inversões industriais enquanto que, no texto seguinte, o Estado passa a ser visto também, como "cirurgião social" promotor das reformas de base. O que embasa a idéia do Estado como agente desenvolvimentista, nos dois textos examinados, é o entendimento de Furtado de que a industrialização recente resultou na transferência dos centros de decisão que, cada vez mais, passaram a ser exercidos pelos grupos que se apoiam nas indústrias ligadas ao mercado interno. E estes estariam plenamente identificados com os objetivos "desenvolvimentistas".

Mas, vejamos como é pensada a ação do Estado em "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento". Nesse texto, Furtado advoga a tese de que a questão fundamental a ser enfrentada é a dos desequilíbrios que ainda permanecem no parque industrial e que determinam as dificuldades no setor externo. Ou seja, trata-se de orientar adequadamente as inversões de forma a garantir a implantação e o desenvolvimento dos setores industriais ainda insuficientes para, conseqüentemente, romper, em definitivo, a barreira representada pela capacidade para importar. Essa tarefa, segundo Furtado, só poderia ser lograda através do planejamento governamental a quem caberia orientar a composição das novas inversões. Assim, caberia ao Estado "garantir uma metódica reorientação das inversões objetivando reduzir o coeficiente de importações"^{19/} pois, caso contrário, qualquer tentativa de acelerar a taxa de crescimento acarretaria, em última instância, a agudização das pressões sobre o balanço de pagamentos e sobre o nível de preços. O planejamento estatal é visto como condição necessária e suficiente para a continuidade do processo de desenvolvimento. "Na verdade, não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se a um ritmo rápido e em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência, nas fases intermediárias e avançadas do subdesenvolvimento, sem uma orientação do processo de formação de capital"^{20/}.

19/ Furtado, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, op. cit. p. 221.

20/ Idem. Ibidem, p. 221. Furtado, ao reivindicar para o Estado a função orientadora do processo de formação de capital, está, na verdade, negando essa função de livre jogo de mercado. Em seu entender, o sistema de preços é incapaz, em economias que empreendem sua industrialização via substituição de importações, de garantir uma adequada alocação de recursos. Isto porque, nessas economias, há uma forte resistência à inversão em novos campos onde a experiência empresarial é baixa, ou mesmo nula, e onde o risco face o comércio externo é relativamente elevado.

Nesse texto, Furtado é "otimista" quanto ao desenrolar do processo chegando mesmo a vislumbrar, desde que adotadas as medidas adequadas de planejamento, a possibilidade de se consolidar, num prazo relativamente curto, um parque industrial mais completo, mais equilibrado, o que permitiria, finalmente, manter a procura por importações dentro dos limites impostos pela capacidade para importar. Chegado este ponto, estaria encerrada a fase da industrialização substitutiva e caberia à sociedade brasileira encontrar novos rumos para seu desenvolvimento.

Em a "Pré-Revolução Brasileira", por sua vez, a ação do Estado passa a ser vista sob outro prisma. A medida que Furtado identifica a não "modernização" de determinados setores como o principal responsável pelos desequilíbrios internos, o Estado passa a ser visto como o agente promotor das reformas de base. Ou seja, cabe ao Estado, ademais das funções gerais de planejamento, empreender a eliminação dos desajustes originados da emergência de um setor industrial "moderno" que não encontra correspondência nos demais setores da economia. Nesse sentido, duas seriam as reformas mais urgentes: a reforma agrária e a reforma tributária. Os objetivos que seriam buscados com tais reformas são assim descritos por Furtado: "... dotar o país de uma agricultura capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente

estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento, que é fruto do trabalho de toda a coletividade" ^{21/}. Este, pois, o sentido da tarefa imposta ao Estado: adequar as estruturas "atrasadas" às necessidades de uma economia em desenvolvimento, com o fim de assegurar uma ampla distribuição de benefícios ou, pelo menos, uma distribuição mais justa de sacrifícios.

Para finalizar este tópico convém uma breve referência ao "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social", elaborado em fins de 1962 sob a orientação do próprio Furtado. O diagnóstico do Trienal, ademais de incorporar as análises contidas nos textos anteriores, explicitava a idéia de que a fase avançada da industrialização substitutiva trazia em seu bojo uma queda na relação produto-capital. o que agudizava, ainda mais, as tensões internas a que estava submetida a economia brasileira. Comentando as principais modificações estruturais ocorridas na economia brasileira, o Plano assinalava que "... o processo de substituição de importações-necessário à manutenção de elevada taxa de crescimento em condições de estagnação da capacidade para importar - exige esforço crescente de poupança por unidade de investimento. A simples manutenção da taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária que, por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento, mesmo na hipótese de que se realize o crescente esforço de poupança requerido. Essa tendência somente poderia ser contrabalançada com a expansão da capacidade para importar e/ou com a elevação da eficiência dos investimentos, mediante planificação destes em função da subs-

21/ Furtado, C. A Revolução Brasileira, op.cit. p.45.

tituição de importações" ^{22/}. Ou seja, surgia aí a idéia que a fase avançada do processo substitutivo, se realizada de forma espontânea, não planejada, tendia a defrontar-se, via queda em P/K, com problemas crescentes para a manutenção da taxa de crescimento, idéia esta que vai ser retomada posteriormente por Furtado e que vai estar no centro de suas teses estagnacionistas.

A partir desta visão o Plano entendia que, num primeiro momento e como pressuposto para uma eficaz ação do planejamento, seria necessário contornar o desequilíbrio externo e conter a aceleração inflacionária. Quanto à primeira questão, a própria implementação do Plano se encarregaria de resolver à medida que fosse adequando, mediante criteriosa orientação das novas inversões, as estruturas de oferta e demanda internas. Enquanto tais efeitos não se fizessem sentir caberia como medida de urgência, a renegociação da dívida externa de forma a evitar o colapso da capacidade para importar.

Quanto à aceleração inflacionária o Plano atribuía grande ênfase aos déficits do Tesouro Nacional, pouco se referindo à rigidez da oferta de produtos agrícolas. Mas, mesmo em relação ao primeiro ponto, as propostas de política diferiam radicalmente do que havia sido formulado anteriormente. Na realidade, o Plano definia medidas destinadas basicamente a reduzir o gasto público ao invés de propor medidas que viabilizassem o reequacionamento das condições de financiamento do setor público. A esse respeito, convém lembrar a posição de Furtado exposta em trabalho anterior: "se queremos efetivamente enfren

22/ Brasil, Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965. Documento síntese. R.J., s/e, 1962, p.33.

tar o problema da inflação, deveremos fazê-lo mediante uma reforma fiscal-administrativa em profundidade e não tumultuando a ação do setor público através de um ineficaz plano de economias ou sobressaltando a economia privada com inconsequentes medidas no setor bancário" ^{23/}. A questão das reformas de base - incluindo a reforma agrária e a reforma tributária - era contemplada, por sua vez, de forma meramente indicativa, resumindo-se à apresentação das diretrizes que deveriam nortear a apreciação da matéria no Congresso Nacional.

2.2. CAMPOS E A "ORTODOXIA MONETÁRIA" ^{24/}

A análise de Campos sobre a economia brasileira do início dos anos sessenta privilegiava uma questão central: a aceleração inflacionária. Desde há muito, Campos sustentava a tese da incompatibilidade entre um crescimento continuado e uma inflação crônica como a brasileira pois entendia que esta tendia a provocar um conjunto de desequilíbrios no funcionamento do sistema econômico e a induzir um crescente agravamento das tensões sociais cujo desfecho só poderia ser a paralisação das inversões produtivas e a estagnação. Em artigo datado de fins de 1960, afirmava: "apesar da desnecessária originalidade que alguns de nossos sociólogos e economistas pretendem atribuir à inflação brasileira, o fato é que também entre nós a tese começa a ser comprovada, pois que nos dois últimos anos se acelerou a alta de preços ao mesmo tempo em que esmorecia o

23/ Furtado, C. A Pré Revolução Brasileira. op.cit. p.46.

24/ A obra de Roberto Campos caracteriza-se mais pela produção de artigos e ensaios do que por estudos de maior fôlego. Para a exposição que se segue, recorreu-se fundamentalmente aos ensaios "Inflação e Crescimento Equilibrado", de 1957, e "Duas Opiniões sobre a Inflação na América Latina", de 1961, além de A Moeda o Governo e o Tempo, de 1964, que reúne um conjunto de artigos publicados entre 1960 e 1963.

rítmo do desenvolvimento. Estou certo de que mais uns dois anos de inflação como a atual e veríamos fatalmente interrompido o processo de desenvolvimento, seja pelo conflito social, seja pela insolvência externa" ^{25/}. Como consequência, os esforços da sociedade brasileira deveriam concentrar-se numa direção principal: o rigoroso combate à inflação como requisito à continuidade do crescimento.

Essa visão remetia à discussão da natureza da inflação brasileira e das medidas adequadas para combatê-la. O diagnóstico de Campos acompanha, de perto, a interpretação "ortodoxa" do Fundo Monetário Internacional atribuindo às políticas governamentais a responsabilidade última por um persistente desequilíbrio entre a demanda e oferta globais e, por esta via, pela inflação. Em sua argumentação Campos admite, numa aparente concessão às proposições estruturalistas, que os países subdesenvolvidos podem tender, por fatores de ordem institucional, social ou mesmo estrutural, a ser mais vulneráveis à pressões inflacionárias do que os países desenvolvidos. Dentre tais fatores cita, por exemplo, a tendência inflacionária congênita que acompanha processos de desenvolvimento que são, antes de tudo, motivados pela procura, ou seja, pela ânsia das grandes massas de melhorar seus padrões de consumo. Cita, também, o "efeito demonstração" que faz com que as aspirações tenham como parâmetro os padrões de vida dos países ricos. Cita, ainda, a deficiente base produtiva, assentada na produção primária exportadora, etc. Campos admite, ademais, que uma "certa

25/ Campos, R. de O. A Moeda o Governo e o Tempo. R.J., APEC, 1964. p.45.

dose de pressão inflacionária será forçosamente gerada durante o processo de desenvolvimento" dada a rapidez com que se processa a diversificação e o crescimento da demanda e os maciços investimentos necessários à criação de capital básico.

Contudo, e aqui o argumento principal, Campos entende que entre a existência de pressões inflacionárias e a efetivação da inflação há uma grande distância e que o elo fundamental é dado pela política monetária. "Seja quais forem as pressões inflacionárias, uma administração monetária severa sempre poderá dominá-las, pois, se os departamentos competentes se recusarem a emitir moeda, a inflação, mais cedo ou mais tarde, chegará a um fim" ^{26/} ou ainda, "a existência de pressões inflacionárias, porém, não se traduz em inflação - salvo no caso de alterações no ritmo de circulação ou no de um declínio da oferta de mercadorias - a menos que as autoridades monetárias concordem em expandir os meios de pagamentos" ^{27/}. Nessa linha de raciocínio, Campos conclui que o fundamental para explicar a inflação brasileira, e a latinoamericana em geral, seriam as políticas desenvolvimentistas que se baseiam em mecanismos inflacionários. "Esta política (expansionista), em muitos casos, não representa flacidez na administração monetária, mas se origina antes da fé implícita ou explícita, frequentemente comum aos economistas dos países subdesenvolvidos, no legítimo uso da inflação para promover o desenvolvimento" ^{28/}.

Quanto às pretendidas limitações ou restrições

26/ Campos, R. de O. "Inflação e Crescimento Equilibrado". Ellis, H.S. (ed.). Desenvolvimento Econômico para a América Latina. R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1964. p. 105.

27/ Idem. Ibidem. p.105.

28/ Idem. Ibidem, p. 105.

"estruturais", Campos procura demonstrar que eram antes produto do que causa do processo inflacionário. "A maior parte das pretendidas faltas de elasticidade e estrangulamento da oferta não são autônomas senão que se devem à distorções nos preços e taxas de câmbio produzidas no curso mesmo do processo inflacionário" ^{29/}. Na realidade, tais limitações teriam surgido, já numa situação inflacionária, como resultado de políticas governamentais perturbadoras do livre funcionamento do mecanismo de preços e, só depois, teriam se constituído em causas derivadas da inflação. Neste caso estariam enquadrados, particularmente, a deficiência na oferta de serviços públicos, a relativa rigidez da oferta agrícola e a inibição da capacidade para importar.

O primeiro, e talvez mais importante, dos desequilíbrios induzidos pela inflação teria sido aquele relativo à infra-estrutura de serviços públicos, tais como transporte, energia elétrica e comunicações. Campos argumenta que, durante longo período de tempo, a fixação administrativa de preços e tarifas se fez sem atentar para os efeitos da inflação, provocando a queda na rentabilidade das empresas, o desestímulo às inversões e a fuga dos capitais privados. A solução adotada, na maioria dos casos, foi a absorção dos serviços pelo Estado que, por razões políticas, continuou a utilizar o critério de

28/ Campos, R. de O. "Dos opiniones sobre la inflación en Latinoamérica". Hirschman, A. O. (ed.) Controvérsia sobre Latinoamérica, op. cit., p. 108.

tarifas subsidiadas. Com isto, deu origem a um consumo excessivo sem gerar a poupança necessária à expansão e, em alguns casos, até mesmo à manutenção da capacidade produtiva já instalada. O resultado final foi que "... os déficits dos serviços públicos passaram a constituir uma sobrecarga orçamentária representando, hoje, em vários de nossos países, parcela importante do déficit global do setor público, coberto por via inflacionária" ^{30/}. Operando sob tais condições, argumenta Campos, não é de estranhar que o avanço logrado no período do Plano de Metas, especialmente em energia e transporte, mesmo que altamente desequilibrado, só tenha sido possível mediante a intensificação do processo inflacionário.

Um segundo desequilíbrio induzido resultaria da tendência dos governos a impor, em situações inflacionárias, controle de preços sobre produtos agrícolas, particularmente sobre aqueles de grande peso na cesta de consumo dos assalariados. De novo, aqui, a intervenção governamental provocaria um resultado oposto ao esperado pois "frequentemente isto não passa de uma tentativa de curar os sintomas ao invés de sanar a causa da inflação lançando-se mão dos controles de preços como um substituto de medidas mais difíceis e menos dramáticas para reduzir o excesso global de procura monetária. O resultado final é negativo, naturalmente, pois desestimulam-se a expansão agrícola e a produção de alimentos; o controle de preços atua, nesta hipótese, como incentivo ao consumidor e um obstáculo a uma oferta maior" ^{31/}. Campos entende que esse desequilíbrio não se agravou no Brasil por simples decorrência da ineficácia dos controles sobre o preço dos gêneros alimentícios.

30/ Campos, R. de O. Ensaio de História Econômica e Sociologia. 2a. ed. R.J., APEC, 1964, p. 88.

31/ Campos, R. de O. Inflação e Crescimento Equilibrado. op. cit. p. 110.

O terceiro desequilíbrio, o do setor externo, decorria, em grande medida, dos controles exercidos sobre o sistema cambial. Mais particularmente, decorreria do sistema de taxas múltiplas de câmbio que acoplava taxas subvencionadas para artigos de grande peso no custo de vida e para máquinas e equipamentos, sobreestimulando a demanda de inversões, a taxas estabilizadas para as exportações que ficavam, assim, sujeitas à forte taxação com o conseqüente desestímulo à expansão e diversificação. Campos argumenta que até poderia haver razões para que, no processo de desenvolvimento, o crescimento das exportações se desse num ritmo inferior ao do crescimento global mas que a agudização desse fenômeno só poderia ser explicada por políticas "desenvolvimentistas" mal conduzidas. "A estreita limitação da capacidade para importar no Brasil e na Argentina, por exemplo, parece ter sido agravada por: a) o gravame excessivo às exportações mediante distorções da taxa de câmbio ou de preços ; b) uma política mal orientada de substituição de importações e, c) um método equivocado para financiar a substituição de importações" 32/.

Dessa análise dos "desequilíbrios induzidos" pela inflação Campos retira duas conclusões principais. A primeira é a de que a inflação brasileira era a tradicional inflação de demanda resultante de políticas expansionistas, não contendo qualquer "originalidade estrutural". A pretendida rigidez de oferta em alguns setores chaves era, em sua maior parte, o produto da própria inflação e de medidas de política que, via de regra, estimulavam fortemente a demanda e, simultaneamente, impunham obstáculos à expansão da oferta. A segunda é a de que a economia brasileira, a despeito do apreciável esforço de substituição de importações e de diversificação do parque industrial realizado em passado recente, encontrava-se, ainda, -

32/ Campos, R. de O. Dos opiniones sobre la inflación en Latinoamérica. op. cit. p. 120.

distante de ter assegurado as condições para um crescimento auto-sustentado. O argumento utilizado, de corte rostowiano, era o de que a inflação, que possibilitou o crescimento recente, tinha inibido, via desequilíbrios induzidos, as condições básicas para a "arrancada" que seriam precisamente a expansão da infraestrutura, o aumento da produtividade agrícola e o crescimento das exportações.^{33/}

Campos entendia que a questão do combate à inflação, ademais de urgente, se resumia à efetivação de medidas destinadas a reduzir a demanda global a níveis compatíveis com a oferta de pleno emprego privilegiando, para tanto, os programas de estabilização nos moldes recomendados pelo FMI. "Há que deter, de pronto, a inflação, antes que degenerem em tensões sociais explosivas, e o único meio efetivo para isso parece ser a restrição da demanda excessiva mediante uma prudente combinação de políticas monetárias e fiscais reforçadas pela ajuda internacional"^{34/}.

Os programas de estabilização já sofriam, à época, fortes críticas no sentido de que só conduziam à aceleração inflacionária e à redução do ritmo de crescimento. Campos argumentava, na defesa de tais programas, que em economias de tipo a brasileira, onde intervenções governamentais haviam provocado graves distorções nos mecanismos de preço, os programas de estabilização realmente não tinham condições de dar resultados imediatos tendo mesmo que prever uma fase inicial de "inflação corretiva". "Os programas de estabilização, quiçá, devam ajustar-se ao fato de que, em suas fases iniciais, a inflação reprimida tenha que ser convertida em uma inflação aberta, permitindo-se o aumento de preços nos setores controlados, para corrigir distorções prévias nos preços, criadoras de

33/ Ver a respeito, Campos, R. de O. A Moeda, O Governo e o Tempo. op. cit., p. 109/114.

34/ Campos, R. de O. Dos oponiones sobre la inflación en latinoamerica, op. cit., p. 108.

estrangulamentos" ^{35/}. Por outro lado, Campos admitia que os programas tendiam a provocar, no início, uma retração no nível global das inversões mas entendia que tal retração não era prejudicial ao crescimento. "Tampouco pode supor-se, como fazem os "estruturalistas", que uma redução no nível total de inversões durante o transcurso de programas de estabilização seja - prejudicial para o crescimento. Em primeiro lugar, esta redução pode ser puramente temporária, anulada rapidamente por um período de aumento de inversões. Em segundo lugar pode surgir uma melhor composição das inversões (com a redução das inversões especulativas) com a consequente melhora da relação capital/produto, de maneira que um volume total mais baixo de inversões possa ser compatível com uma aceleração do crescimento real" ^{36/}.

A ortodoxia de Campos vai se tornar claramente manifesta, posteriormente, no Programa de Ação do Governo -PAEG-. Neste plano, onde a inflação brasileira é diagnosticada como típica "inflação de demanda", é definido um programa de combate à inflação que acompanha, rigorosamente, o receituário recomendado pelo Fundo Monetário Internacional estando centrado, internamente, na "inflação corretiva", no saneamento das finanças públicas, na restrição do crédito ao setor privado e na contenção - dos reajustes salariais e, externamente, na unificação das operações cambiais num mercado regido por uma taxa de câmbio de equilíbrio e estável e na adoção de medidas destinadas a facilitar a remessa de lucros e o livre fluxo de capitais. Na visão expressa no PAEG, a reinstauração da plenitude do livre jogo das forças de mercado, através da eliminação de todos os controles artificiais, reestabeleceria o marco institucional para que se retomasse o crescimento e garantiria a indispensável complementação de poupança externa, tanto do ponto de vista quantitativo quanto

35/ Idem. Ibidem. p. 118.

36/ Idem. Ibidem, p. 112.

do ponto de vista tecnológico e empresarial.

2.3. A ESQUERDA E AS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

A tese predominante, desde há algum tempo, junto às principais correntes da esquerda brasileira era a da necessidade histórica de um "desenvolvimento independente e progressista da economia nacional", que seria logrado mediante a industrialização e que tinha como requisitos "a completa libertação econômica e política da dependência em relação ao imperialismo" e "a transformação radical da estrutura agrária. É na realidade, essa tese central que permeia as análises sobre a economia brasileira elaboradas à época ^{37/}.

A idéia básica prevalecente no início dos anos sessenta - era de que o rápido desenvolvimento experimentado pelo capitalismo brasileiro, especialmente na segunda metade dos anos cinquenta, teria resultado na exacerbação das principais contradições enfrentadas pela sociedade brasileira, ou seja, teria provocado o agravamento da dominação imperialista e das contradições agrárias, além de ter imposto um sacrifício crescente às massas trabalhadoras. Assim, o desenvolvimento recente estava longe de resolver as questões centrais e impunha-se, como tarefa prioritária, a efetivação de reformas de base radicais.

Havia, de saída, o reconhecimento de que o capitalismo brasileiro tinha avançado significativamente nos anos cinquenta, o que era atestado pelo intenso crescimento industrial e, principalmente, pela importância assumida pelo setor de bens de produção no conjunto do parque indus

37/ A exposição a seguir baseia-se, fundamentalmente, em Gorender, J. "Contradições do Desenvolvimento Econômico no Brasil". Problemas da Paz e do Socialismo, fevereiro de 1963. A partir deste artigo, é possível apreender as principais teses da esquerda sobre a economia brasileira no início dos anos sessenta.

trial. "A produção industrial que, antes de 1930, representava aproximadamente a metade do valor da produção agrícola, nos dias atuais passou a ser quase equivalente a esta última. Ao mesmo tempo, a produção da indústria de bens de produção, equivalente, em 1939, a um quarto de produção da indústria de bens de consumo, não está longe de alcançá-la e superá-la. Tanto do ponto de vista do seu volume como de sua composição, é inegável, assim, que o quadro da economia brasileira sofreu modificações de notável importância" ^{38/}. Contudo, esse desenvolvimento teria agudizado, ao invés de atenuar, as contradições fundamentais enfrentadas pela economia brasileira. Vejamos como a questão é colocada.

O primeiro aspecto destacado era a crescente penetração direta do capital estrangeiro na economia brasileira, especialmente em setores-chaves da indústria de transformação. O argumento é que, por longo período, o imperialismo tudo fez para obstaculizar a industrialização no Brasil. Contudo, e apesar disso, esta conseguiu avançar como produto de "forças internas" e das circunstâncias favoráveis criadas pelas duas guerras mundiais e pela crise de 29. Na década dos cinquenta, quando a industrialização já se mostrava irreversível, o capital estrangeiro mudaria sua forma de operar em relação ao Brasil. "Na década de 50, a industrialização já apresentava dimen

38/ Idem. Ibidem. p. 42.

sões importantes e comprovava ser uma conquista irreversível da economia brasileira. Os monopólios imperialistas resolveram, então, mudar de tática, inserindo-se fortemente no processo de industrialização, a fim de controlar suas posições-chaves e explorá-la em proveito próprio" ^{39/}. Essa mudança de tática encontraria sua contrapartida nas medidas adotadas pelo Estado brasileiro, especialmente no decorrer do Plano de Metas, de favores e garantias ao capital que aqui se instalasse. Assim, o desenvolvimento recente havia se dado não no sentido de enfraquecer o domínio imperialista mas de reforçá-lo inclusive através da política de conciliação posta em prática pela burguesia nacional. "O Plano de Metas refletiu, de modo típico, a política conciliadora da burguesia, que tem interesse próprio no desenvolvimento econômico do país, mas busca levá-lo adiante em sociedade com o imperialismo, mediante a alternativa de atritos e de entendimentos, que permitem a barganha de concessões de parte a parte". ^{40/}

Ademais da penetração de capitais estrangeiros, a dominação imperialista se exercia, também, através do crescente endividamento externo assumido pela economia brasileira. A tomada de recursos externos, impulsionada significativamente na década dos cinquenta, teria resultado tanto das necessidades de importação geradas pela industrialização, numa situação de deterioração dos termos de troca, como das crescentes remessas legalizadas - amortizações, lucros, juros, royalties, etc. - e clandestinas. "Em consequência deste conjunto de fatores foram

39/ Idem. Ibidem, p. 45.

40/ Idem. Ibidem, p. 45.

contraídos, em poucos anos e sob condições muito pesadas para o país, dívidas maciças, tanto sob a forma de financiamentos a empresas - em grande parte diretamente a empresas estrangeiras ou indiretamente em seu benefício - como sob forma de empréstimos "compensatórios" para cobertura dos déficits do balanço de pagamentos" ^{41/}.

Este quadro teria se agravado no início dos anos sessenta, principalmente em função das novas remessas decorrentes da dívida já contraída e da maturação dos investimentos estrangeiros realizados no país. "Formou-se, dessa maneira, um círculo vicioso que agrilhoa e deforma o desenvolvimento da economia nacional e ainda impõe ao povo brasileiro um tributo de caráter colonial em benefício dos seus exploradores alienígenas" ^{42/}. O resultado final é que a economia brasileira tendia a sofrer uma sangria crescente de recursos e tornava-se, cada vez mais, vulnerável às exigências do imperialismo. Outro, aliás, não seria o significado da reforma cambial de 1961, que atendia "... a insistência do imperialismo, através de agências como o Fundo Monetário Internacional, numa política de "liberdade" cambial para o Brasil, necessária ao capital estrangeiro para entrar e sair, sem obstáculos, de acordo com suas conveniências" ^{43/}.

Um segundo aspecto fundamental destacado na análise era o de que o desenvolvimento recente em nada teria modificado a estrutura agrária mas, ao contrário, teria reforçado-a. "O desenvolvimento capitalista também não se orientou, no Bra -

41/ Idem. Ibidem, p. 46.

42/ Idem. Ibidem, p. 47.

43/ Idem. Ibidem, p. 47.

sil, no sentido da eliminação da atual estrutura agrária, baseada na predominância do latifúndio e herdada dos tempos coloniais. Pelo contrário, esta estrutura não só se conserva como se reforça, à medida em que lentamente se adapta às condições capitalistas e se aburguesa" ^{44/}. Ou seja, no fundamental, as formas atrasadas de exploração do trabalho e da terra persistiam e a figura do grande latifúndio continuava soberana incorporando, lentamente, técnicas mais avançadas. A débil penetração do capitalismo no campo, com a consequente manutenção da estrutura latifundiária, tinha graves implicações. A primeira delas seria restringir o mercado interno, especialmente para os bens de consumo, inibindo um maior desenvolvimento das forças produtivas. "A manutenção do monopólio latifundiário, que implica baixíssimo nível de vida para imensas massas camponesas, restringe consideravelmente o mercado interno e representa um freio para a expansão das forças produtivas, não só na agricultura, como também na indústria. Ao mesmo tempo em que a indústria de bens de produção, ao substituir importações e formar, ela mesma, em grande parte, o seu mercado, pode encontrar, no último decênio, larga margem de crescimento, a indústria de bens de consumo sofre diretamente a estreiteza do mercado interno. Daí, porque setores industriais, como o de tecidos e o de calçados, apesar de em crescimento a longo prazo, passam, por vezes, anos seguidos de estagnação" ^{45/}.

Além disso, a predominância do latifúndio implica

44/ *Idem*. *Ibidem*, p. 49.

45/ *Idem*. *Ibidem*, p. 51.

va, também, numa produção de alimentos que não acompanhava o crescimento da população urbana. o que, aliado à expulsão da agricultura de alimentos, via valorização da terra promovida pelo latifúndio, para regiões cada vez mais distantes dos centros urbanos, resultava em constante pressão inflacionária. "Em consequência, de tudo isso, os gêneros alimentícios pressionam, constantemente, no sentido da alta de preços e se repetem, com frequência, nas cidades, as crises de abastecimento, agravadas pela especulação, sobretudo no comércio atacadista, também organizado em bases monopolistas" ^{46/}. A alta de preços dos produtos agrícolas beneficiava, por sua vez, exclusivamente ao latifundiários reforçando seu parasitismo social.

A análise enfatizava, também, que o desenvolvimento, na forma como se processou no Brasil, ademais de reforçar o imperialismo e o latifúndio, impunha, através da aceleração inflacionária, uma crescente exploração à classe operária. Vários seriam os fatores responsáveis pelas pressões inflacionárias. Dentre estes estariam a permanente desvalorização cambial, efetuada para atender aos interesses do capital estrangeiro e do setor exportador - latifundiários e grandes comerciantes -, a estrutura agrária que tornava inelástica a oferta de produtos agrícolas e os gastos governamentais na política de retenção dos estoques de café. Ademais destes fatores, era apontada, ainda, a própria política desenvolvimentista que se apoiava em mecanismos fortemente inflacionários. Ou

46/ Idem. Ibidem, p. 51.

seja, o Estado brasileiro, a despeito de ter assumido em certo número de casos um papel efetivamente progressista, recorria para seu financiamento a maciças emissões inflacionárias, além de propiciar generoso crédito oficial ao capital privado, nacional e estrangeiro, agravando o movimento de alta dos preços.

As consequências principais da inflação incidiam, por sua vez, sobre a classe operária através da elevação da taxa de exploração. "Em última análise isto (a inflação) significa cortar, sem qualquer retribuição, uma parcela dos rendimentos dos trabalhadores, para capitalizá-la nas empresas estatais e privadas. A burguesia brasileira conseguiu fazer da inflação um instrumento de elevação do grau de exploração da classe operária, de imposição de altos preços espoliativos aos consumidores em geral e de realização, enfim, de uma acumulação primitiva sui generis" ^{47/}.

Assim, para a esquerda brasileira, o desenvolvimento recente só teria feito agudizar as principais contradições do capitalismo brasileiro, com o sacrifício crescente da classe operária, e só havia um caminho a seguir: as reformas de base. "A solução das contradições provocadas pelo domínio imperialista e o monopólio latifundiário já se colocou como tema de discussão política generalizada, que se concentra na questão das chamadas reformas de base ou reformas de estruturas" ^{48/}. Contudo, tratava-se não das reformas conciliadoras, que não afetariam substancialmente o sistema espoliativo do capital estrangeiro nem conduziriam à eliminação do latifúndio, mas sim das verdadeiras reformas: a antiimperialista e anti-feudal.

47/ Idem. Ibidem, pag. 53.

48/ Idem. Ibidem, pag. 55.

CAPÍTULO III

IGNÁCIO RANGEL, UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

CAPÍTULO III

IGNÁCIO RANGEL, UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

É em meio ao debate antes delineado, e buscando apresentar uma interpretação alternativa acerca da conjuntura do início dos anos sessenta, que surge aquela que viria a ser a principal obra de Ignácio Rangel: "A Inflação Brasileira". Neste texto, publicado em inícios de 1963, é desenvolvida uma análise que guarda forte autonomia em relação às principais vertentes prevalecentes à época.^{1/}

1. A DINÂMICA DO CAPITAL INDUSTRIAL E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A principal idéia desenvolvida por Rangel no início dos anos sessenta é a de que, uma vez iniciado o processo de industrialização ou, na linguagem cepalina, uma vez internalizado o centro dinâmico, a economia brasileira passa a ter seu movimento determinado endogenamente pela dinâmica do capital industrial segundo uma trajetória de expansão e de crise.

Rangel parte da proposição de que a distribuição funcional da renda no Brasil é extremamente desigual e que tal desigualdade tenderia a se agravar como resultado das condições que comandam a determinação da taxa de salário nos centros urbanos. Em síntese, o raciocínio de Rangel é o seguinte: a industrialização brasileira teve seu início e desenvolvimento sem prévia reforma agrária. Isto significa que ela se fez de forma concomitante à penetração de relações capitalistas no

1/ O texto "A Inflação Brasileira", representa, indiscutivelmente, a obra "mais acabada" de Rangel. Contudo, algumas das idéias ali expostas encontram-se já desenvolvidas em trabalhos anteriores, notadamente em "Recursos Ociosos na Economia Nacional", de 1960 e "A Questão Agrária Brasileira", de 1962.

campo com a conseqüente destruição das formas pré-capitalistas aí existentes e a expulsão de enormes contingentes de força de trabalho para os centros urbanos. Assim, a crise agrária provocaria e realimentaria, permanentemente, a formação de um significativo exército industrial de reserva que pressionando, para baixo, a taxa dos salários urbanos conduziria a um padrão distributivo cada vez mais desigual da renda nacional. "O capitalismo brasileiro recruta sua mão-de-obra num mercado convulsionado por todas essas manifestações de crise, isto é, do processo de desagregação da velha estrutura agrária (feudal) e sua conversão na nova estrutura agrária (capitalista). Em especial, age como elemento perturbador do mercado de trabalho capitalista a formação dos excedentes demográficos rurais, pois isto importa na formação de uma oferta excessiva de mão-de-obra, a qual deprime o poder de barganha das massas trabalhadoras do setor capitalista. Em síntese, o capitalismo brasileiro se desenvolve nas condições de um exército industrial de reserva exorbitante, cujo efeito é elevar a taxa de exploração do sistema" 2/.

Em sua análise, Rangel pondera que há um elemento institucional na determinação da taxa de salário que, em alguma medida, contrarresta a tendência anteriormente apontada. Trata-se da intervenção do Estado no mercado de trabalho, no pós 30, via legislação trabalhista e sindical. Segundo ele, duas foram as principais conseqüências da intervenção estatal.

2/ Rangel, I. M. A Inflação Brasileira, 3.^a edição. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978 (1.^a edição: 1963), p. 39.

Por um lado, ao instituir o salário mínimo, fez com que o piso da taxa de salário fosse conduzido a um patamar superior ao que seria estabelecido na inexistência da lei. Por outro, ao criar uma organização sindical, deu origem a um instrumento de pressão econômica e ação política que passou a contrarrestar, em parte, os efeitos do exército de reserva. Assim, a ação do Estado, a despeito de não reverter a tendência principal, impediu que a taxa de exploração fosse jogada a um patamar intoleravelmente baixo capaz de comprometer, irremediavelmente, o movimento do capital pelo lado da realização.

Mas, o resultado final é que a taxa de exploração permanece elevada e com tendência a elevar-se ainda mais, o que leva Rangel a investigar quais as implicações desse fato sobre a dinâmica da acumulação de capital. Inicialmente, Rangel observa que a massa de salários é o elemento básico que compõe o "fundo social de consumo", enquanto que os lucros destinam-se, por excelência, ao investimento. O consumo capitalista é visto como elemento residual do "fundo social de consumo", ou seja, sem peso suficiente para alterar seu comportamento que é dado, em última instância, pelo consumo dos trabalhadores. Nessa perspectiva, à medida que a massa de salários tende a perder posição relativa na composição da renda, o consumo também tende a perder importância relativa, enquanto componente da demanda efetiva. Decorre daí que uma economia tipo a brasileira, que se move num esquema de distribuição cada vez mais desigualitário, é uma economia que tende a defrontar-se, periodicamente, com graves problemas de realização.

Vejam os o significado da proposição. A industrialização brasileira contou, em seu início, com oportunidades de inversão criadas pelo súbito estrangulamento do setor externo. Assim, as inversões puderam se realizar, independentemente dos efeitos da elevada taxa de exploração sobre a demanda corrente das respectivas indústrias, pois dispunham de um mercado pré-existente, protegido. "A chave de todo o problema estava no fato de que, como efeito da conjuntura internacional, que fez declinar brutalmente a demanda externa de nossos produtos de exportação e, com ela, a capacidade para importar do país, independentemente da elevação do nível de consumo, e até mesmo nas condições de certo declínio no consumo interno, a oferta de numerosos bens e serviços - precisamente aqueles que eram supridos pela importação - revelou-se insuficiente. Para atender a essa procura insatisfeita através da produção interna, faziam falta vultuosos investimentos os quais, em consequência, independiam da demanda global de consumo, portanto, da propensão a consumir do sistema e, portanto da taxa de exploração vigente" ^{3/}.

No começo, as inversões crescem aceleradamente, induzindo, via efeito multiplicador, uma expansão da demanda global da economia. Nesta fase, a elevada taxa de exploração jogaria papel positivo, à medida que dava origem a uma massa significativa de excedente (mais-valia) capaz de assegurar os recursos necessários às novas inversões. "... a elevada taxa de exploração (...) era, nessas condições, penhor de segurança

3/ Idem. Ibidem, p. 41.

de que as insuficiências específicas induzidas pela crise do comércio exterior, poderiam ser sanadas em breve, porque ia possibilitar investimentos relativamente vultuosos" 4/.

Mas, à medida que as inversões vão maturando e que a demanda pré-existente vai sendo atendida, a taxa de crescimento da demanda corrente passa a ser insuficiente para sustentar o ritmo de acumulação. Isto porque ela tem seu comportamento determinado pela evolução da massa de salários e esta cresce a taxas relativamente baixas, uma vez que a pressão do exército de reserva impede que a taxa de salário acompanhe o ritmo de crescimento da produtividade. Rangel está, na verdade, identificando uma situação em que o potencial de acumulação tende a crescer mais rapidamente que a demanda corrente como resultado da elevação da taxa de exploração. Ou, em suas palavras: "... a parte da mais-valia que permanece em poder dos capitalistas e proprietários é não, apenas, excessiva, mas tendente a tornar-se mais excessiva ainda, à medida que aumenta a produtividade do trabalho sem paralela elevação do salário. Deduzida a parte normalmente destinada a cobrir as necessidades de consumo dessas classes (...) restaria tal volume de recursos livres para inverter que, se aplicado integralmente, provocaria uma expansão da capacidade produtiva da economia muito maior, pelo seu ritmo, do que a justificaria a expansão da demanda global, a qual no longo prazo, está presa, essencialmente, ao consumo" 5/.

4/ Idem. Ibidem, p. 41

5/ Idem. Ibidem, p. 55. A hipótese implícita adotada por Rangel é a de que o setor industrial brasileiro apresenta estruturas oligopólicas que impedem a transferência dos ganhos de produtividade aos preços. A estrutura oligopólica é apontada, explicitamente, na análise dos mecanismos subjacentes ao processo inflacionário.

Rangel assinala que esta situação, onde o potencial de acumulação passa a crescer a taxas superiores às da demanda corrente, indica o fim da fase de expansão e a emergência de tendências recessivas. Isto porque, as indústrias que comandaram o crescimento, começam a defrontar-se com capacidade ociosa crescente que, deprimindo a rentabilidade esperada, acaba por inibir o ritmo das inversões. "Ora, a medida que se acumule capacidade ociosa nas atividades produtivas situadas no horizonte do inversionista em potência, declina a eficácia do capital para ele, isto é, declina a rentabilidade esperada dos investimentos naquelas atividades" ^{6/}.

Manifesta a tendência recessiva, o ritmo de acumulação passa a desacelerar até que surjam novas oportunidades de inversão capazes de provocar a reversão da tendência. Este período é caracterizado por crises onde agudizam-se as pressões sociais, os conflitos políticos que, em última instância, expressam o movimento do capital em busca de novas fronteiras para sua expansão. As crises acabam por resolver-se via Estado que, promovendo um conjunto de mudanças institucionais, assegura as condições para que surjam oportunidades efetivas de inversão em novos setores da economia. Daí, tem início uma nova fase expansiva, onde os recursos necessários às inversões são buscados junto aos setores já desenvolvidos, carregados de capacidade ociosa. Iniciadas as inversões, o movimento se repete.

Esta é, em síntese, a visão de Rangel sobre a dinâmica da acumulação de capital no Brasil. É a partir dela

6/ Rangel, I. M. A inflação brasileira. São Jr., F. (ed.) Inflação e Desenvolvimento. RJ, Ed. Vozes, S.D., p. 281

que Rangel entende nossa industrialização iniciada no pós 30, como uma sequência de ciclos setoriais, cada um promovendo o desenvolvimento de um grupo de indústrias, desde a implantação inicial até a formação generalizada de capacidade ociosa, cujo desfecho é sempre uma crise de realização. É, ainda, a partir dessa visão que Rangel deduz a lei básica de crescimento da economia brasileira: ou um crescimento cada vez mais acelerado, através da abertura de novas fronteiras de expansão em condições de absorver massas crescentes de excedentes (mais-valia), ou a depressão econômica. "Nessas condições, a saúde da economia brasileira depende, cada vez mais da abertura de novos campos virgens para investimento, cujas oportunidades de absorção de recursos são esgotados, tanto mais rapidamente quanto mais se eleva a taxa de exploração e melhora a composição natural do produto. Concretamente, isto quer dizer que a economia brasileira tem que escolher entre um crescimento cada vez mais acelerado - fruto da utilização da capacidade ociosa já acumulada, para a criação de nova capacidade produtiva, parte da qual cedo se torna parcialmente ociosa, também - e a depressão econômica" 7/.

2. A CRISE DOS ANOS SESSENTA

É a partir dessa concepção centrada na dinâmica do capital industrial, que Rangel busca interpretar a conjuntura por que passa a economia brasileira no início dos anos sessenta. Trata-se, na sua visão, do fim de um ciclo expansivo caracterizado pela generalização de capacidade ociosa por todos os setores industriais, especialmente por aqueles que lideraram a fase expansiva 1956 à 1961, o que configuraria uma situação de esgotamento das oportunidades de inversão.

Rangel faz um breve retrospecto para mostrar que não é a primeira vez que surge este estado de coisas na economia brasileira. As primeiras oportunidades de inversões industriais surgiram logo após a gran

7/ Rangel, I. M. A Inflação Brasileira, op. cit., p. 45.

de crise dos anos 30 e se tornaram efetivas graças a um conjunto de reformas levadas a efeito pelo Estado brasileiro. A intervenção estatal foi fundamental em três níveis: a) nível econômico, instituindo a reserva de mercado via política cambial, principalmente na fase de controle físico das importações; b) a nível jurídico, regulando as relações de trabalho, através da legislação trabalhista e, c) a nível político, iniciando o processo de unificação do mercado interno, através da quebra do federalismo descentralizado.

Asseguradas as condições de rentabilidade, teve início o primeiro ciclo expansivo baseado no crescimento das indústrias produtoras de bens leves de consumo. Contudo, tendo em vista o padrão antes descrito, várias indústrias produtoras de bens de consumo adentraram a década dos cinquenta carregadas de capacidade ociosa. "Satisfeitas essas condições, as oportunidades de inversão na criação de atividades produtivas novas ou na expansão e remodelação das restantes, passavam de apenas potenciais a efetivas. A intervenção do Estado na economia, no sentido de criar as pré-condições e promover a industrialização, impulsionou grandemente o processo. Em período historicamente curto, presidido pelo controle físico das importações - forma que tomou, nesta primeira fase, a reserva de mercado - o Brasil expandiu sua indústria de bens de consumo, muitos de cujos ramos chegaram ao primeiro lustro do passado decênio com considerável capacidade ociosa" ^{8/}.

Chegado este momento, as oportunidades de inversão tendiam a esgotar-se e a economia começava a apresentar tendências recessivas. As medidas tomadas pelo Estado haviam perdido sua eficácia e eram incapazes de garantir uma nova onda de inversão, agora em novos setores. Nisso reside, segundo Rangel, a essência da crise que se prolongaria até o iní-

8/ Idem. Ibidem. p. 50.

cio do governo J.K.. A solução da crise se dá através da adoção de um conjunto de medidas destinadas, agora, a tornar efetivas as oportunidades de inversão nos setores de duráveis de consumo e de bens de produção. Este o sentido das principais medidas adotadas no decorrer do Plano de Metas, destacando-se a inovação administrativa representada pelos Grupos Executivos e a nova política cambial que beneficiaria os setores pesados.

Com isso, tem início um novo ciclo expansivo, liderado pelas indústrias de bens duráveis de consumo e de bens de produção. Num primeiro momento, a taxa de formação de capital eleva-se violentamente, e, via efeito multiplicador, ativa a demanda global inclusive para os setores produtores de bens leves de consumo carregados de capacidade ociosa. "Preparadas as oportunidades de inversão pelas medidas indicadas e outras, a taxa de formação de capital elevou-se muito mais, por certo, do que o registra a nossa contabilidade social. O parque industrial e os serviços absorveram mais de um milhão de trabalhadores novos e regrediram, momentaneamente, os sintomas da crise agrária, tal como havia ocorrido no segundo lustro do decênio de 30, firmando-se uma relativa paz social" ^{9/}.

Mas num segundo momento, quando as inversões vão maturando e o mercado pré existente vai sendo atendido, o ritmo de acumulação tende a sobrepassar o de crescimento da demanda corrente dada a elevação da taxa de exploração no período expansivo. Assim, os setores novos tendem a defrontar-se com capacidade ociosa crescente, surgindo os problemas de realização e a conseqüente tendência recessiva. Nisto residiria a questão central da conjuntura do início dos anos sessenta.

9/ Idem. Ibidem. p. 51.

A tendência recessiva é acompanhada de forte aceleração inflacionária o que, para Rangel, significa que a economia conseguiu desenvolver formas de impedir uma retração brusca na taxa de acumulação. Sua tese é que a aceleração inflacionária constitui um importante mecanismo de defesa que a economia aciona para fazer frente à tendência recessiva. Isto porque a inflação, à medida que corrói rapidamente os ativos monetários, provoca uma corrida à aplicação em ativos imobilizados, inclusive em novas inversões, numa situação em que a rentabilidade esperada é declinante. "Noutros termos, uma parcela ponderável da mais valia retida em poder das classes de mais altas rendas, ao invés de ser conservada em forma monetária, como recurso líquido, como seria natural e lógico, que acontecesse, é, apesar de tudo, aplicada na aquisição de ativos imobilizados, embora estes não correspondam a nenhuma necessidade real, visto como correspondem, em grande parte, a criação de instalações novas em atividades já no comando de capacidade ociosa" ^{10/}. Tais aplicações se justificam, para o inversionista, à medida que minimizam as perdas face a alternativa de manter ativos monetários. "Com efeito, se sobem os preços, é razoável esperar que subam também os valores nominais dos ativos imobilizados em cuja compra se aplicam os excedentes de mais-valia. A experiência cotidiana confirma essa expectativa e essa "valorização" toma a forma contabilizável de um lucro nominal ao qual o inversionista não teria acesso se houvesse guardado seus recursos como moeda corrente ou depósi-

10/ Idem. Ibidem. p. 67.

to bancário. Mesmo nos casos em que a "valorização" seja inferior à taxa de elevação dos preços, ela significará que o prejuízo foi minimizado, que não foi tão grande quanto o teria sido se o inversionista houvesse "preferido a liquidez" 11/.

Assim, cria-se uma situação em que, apesar da rentabilidade esperada ser declinante, permanece um fluxo regular de inversões. que, em alguma medida, contrarresta a tendência recessiva. Ou seja, a inflação joga o papel de, ao final da fase expansiva, fazer com que a inflexão da taxa de acumulação de capital não seja brusca o suficiente para lançar a economia à depressão. Rangel coloca a questão nos seguintes termos: "uma vez saturados os campos institucionalmente preparados para absorver investimentos novos, e antes que se preparem novos campos, a rentabilidade de novas aplicações entra a declinar, desestimulando as imobilizações globais do sistema. Noutros termos, define-se uma tendência à depressão econômica, a qual passaria de potencial a efetiva, se deixássemos que as imobilizações realmente declinassem. A elevação da taxa de inflação é um dos meios pelos quais a economia resiste a essa tendência, sustentando a taxa de imobilização do sistema até que, sobre a pressão dos conflitos sociais e políticos desencadeados simultaneamente, sejam efetivadas as mudanças institucionais necessárias à preparação de novos campos virgens para investimentos" 12/.

Deve ficar claro, contudo, que Rangel não está

11/ Idem. Ibidem. p. 68.

12/ Idem. Ibidem. p. 62.

fazendo a apologia da inflação enquanto mecanismo de suporte ao crescimento. Ele está simplesmente mostrando que a inflação joga um importante papel ao final do ciclo expansivo. Tanto é assim, que Rangel adverte que esse mecanismo de defesa não pode ser utilizado por prazos longos sob risco de provocar uma inflação galopante acompanhada de depressão econômica. Isto porque dá origem a uma capacidade ociosa cada vez maior o que deprime, ainda mais, a rentabilidade esperada dos novos investimentos. Nas palavras de Rangel, "... esse estado de coisas não pode ser eterno, pois os investimentos induzidos pela inflação, como quaisquer outros criam nova capacidade produtiva que se vem somar a capacidade ociosa pré-existente exigindo sempre mais inflação para sustentar o fluxo de inversões, não obstante, a nova capacidade ociosa criada, que deprime ainda mais a rentabilidade dos novos investimentos. Se esse estado de coisas não muda, a economia caminhará, simultaneamente para a inflação galopante e para a depressão econômica, quando a rentabilidade dos novos investimentos se tornar tão baixa que nenhuma desvalorização da moeda os possa promover" ^{13/}.

A situação é, portanto, clara. A economia brasileira atravessa uma fase de fortes tendências recessivas que só não se manifestam abruptamente, porque a aceleração inflacionária atua como mecanismo de defesa. Contudo, tal mecanismo é provisório e incapaz de evitar o colapso da taxa de acumulação por um período muito longo. É sob tal perspectiva que Rangel aponta a direção para a saída da crise. Trata-se, segun

13/ Idem. Ibidem. p. 110.

do ele, de criar novas oportunidades de inversão que, absorvendo os recursos disponíveis e ociosos, possibilitasse a retomada do ritmo de inversões tornando-o independente do mecanismo inflacionário ^{14/}.

Para Rangel, a existência de capacidade ociosa generalizada, de um lado, e de massas significativas de excedente (mais-valia) à procura de novas frentes de expansão, de outro, mostram claramente a natureza dos problemas a resolver. Em primeiro lugar, a inexistência de um sistema financeiro capaz de mobilizar e centralizar recursos faz com os "capitais excedentes" fiquem represados em seus próprios setores de origem, já carregados de capacidade ociosa. Ou seja, a impossibilidade de livre circulação intersetorial de capital dá origem à co-existência de setores com excesso relativo de recursos e de setores com recursos escassos. É verdade que o próprio capital, na busca de sua reprodução, vai criando formas de romper tais amarras. Prova disto, argumenta Rangel, é o extraordinário desenvolvimento do sistema bancário, principalmente nas

14/ A idéia de que o crescimento econômico brasileiro teria condições de apoiar-se, fundamentalmente, em recursos internos foi apresentada, pela primeira vez, no texto Recursos Ociosos na Economia Nacional, de 1960, onde Rangel indica os elementos básicos que deveriam compor o II Programa de Metas. Uma das teses predominantes, à época, era a de que a economia brasileira, como toda economia subdesenvolvida, defrontava-se com escassez crônica de capital. Daí que os recursos necessários ao crescimento deveriam advir ou da compressão do consumo, como forma de elevar a poupança interna, ou da entrada de capitais externos. Rangel, afirmando tratar-se de uma falsa questão, apontava a utilização dos recursos ociosos como elemento chave de qualquer política de crescimento. No seu entender, a capacidade ociosa estava generalizada por toda economia, tanto no parque industrial como na agricultura de exportação, restando, como problema a resolver, a definição de medidas viabilizadoras de seu uso. Ver Rangel, I.M. Recursos Ociosos na Economia Nacional, RJ, ISEB, 1960.

operações a prazo destinadas a financiar o capital de giro da indústria pesada recém instalada. Estas operações desenvolveram-se a despeito da legislação restritiva da época. "Os juros pagos por baixo do balcão fizeram expandir os depósitos à prazo em medida muito maior que as estatísticas oficiais o reconhecem. Um dos meios de formalizações dessas operações foi o uso das letras de câmbio, negociadas em bolsas com um deságio que implica num juro muito mais elevado do que o permitido pela legislação em vigor" 15/.

Contudo, há muito ainda a desenvolver, principalmente a criação de um mercado unificado de títulos e valores que converta a economia, do ponto de vista do financiamento, "num sistema de vasos comunicantes". Todavia, a estruturação de um mercado financeiro desenvolvido é pré-condição indispensável mas não suficiente para a recuperação. Ao fazer tal afirmação, Rangel está tomando como indicador a taxa negativa de juros reais prevalecente nas operações bancárias o que, no seu entender, significa que a rentabilidade esperada para novas aplicações tornou-se negativa e de forma generalizada para a economia como um todo. Ou seja, a taxa de juros reais negativas" ... significa que, não apenas no âmbito de certos setores específicos, mas no sistema econômico como um todo, tornou-se firmemente negativa a eficácia marginal do capital" 16/.

15/ Rangel, I.M. A Inflação Brasileira, op. cit., p. 75.

16/ Idem. Ibidem. p. 75. O conceito de "oportunidades de inversão" refere-se à existência de alternativas de inversão a uma dada taxa de rentabilidade esperada. Assim, o quadro de esgotamento das oportunidades de inversão, característico do final da fase expansiva, indica que a rentabilidade esperada é declinante. Na análise da crise do início dos anos sessenta, Rangel vai mais longe afirmando não só que a taxa de rentabilidade esperada é declinante mas, também, que já se tornou negativa.

Isto conduz a uma segunda ordem de problemas e que diz respeito à necessidade da criação de novas oportunidades de inversão. Rangel chama a atenção para o fato de que a economia brasileira, ao final do ciclo expansivo 56/61, já contava com uma estrutura industrial razoavelmente diversificada contando não só com várias indústrias de bens de consumo, leves e duráveis, como também de bens de produção. Ora, à medida que o parque industrial foi-se completando e que os diferentes setores industriais foram pondo a manifesto margens crescentes de capacidade ociosa, tornaram-se cada vez mais escassos os campos virgens para a expansão do capital. Com isso Rangel não quer dizer que a economia brasileira atingiu tal grau de desenvolvimento que não apresentava mais setores atrasados, pouco desenvolvidos. O que ele está simplesmente dizendo é que as necessidades do capital nada tem a ver, em princípio, com as necessidades sociais. "Ninguém ignora, por exemplo, que a economia brasileira carece, para sua expansão, de muito mais aço, de muito mais eletricidade, de muito mais combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, de muito mais serviços urbanos, como telefones, água, esgoto, transportes, etc. do que aquela que já está equipada para produzir. (...) Entretanto, isto não significa que essas atividades sejam rentáveis. Ao contrário, não o são, visto como nem sequer as taxas negativas de juros reais vigentes no mercado interno estão em condições de remunerar o capital necessário a sua expansão" ^{17/}.

Nessas condições, a saída da crise implicaria

17/ Idem. Ibidem. p. 77.

numa ação do Estado que possibilitasse a aplicação dos recursos disponíveis nesses setores atrasados. Para tanto, caberia ao Estado, através do manejo dos vários instrumentos de política, criar condições para que se elevasse a rentabilidade esperada dos novos investimentos. "Ora, as circunstâncias que governam a expectativa de rentabilidade, tanto nas atividades já no comando de capacidade ociosa, como nas atividades retardatárias - vale dizer, as circunstâncias que dinamicamente se exprimem como taxa de juros e eficácia marginal do capital - podem ser alteradas pelo Poder Público, alteração essa que consiste afinal, na medula das mudanças periódicas induzidas pelas crises sociais e políticas em nossas instituições, nos últimos tempos" 18/.

3. A NATUREZA E A DINÂMICA DA INFLAÇÃO

Ademais de apontar o papel desempenhado pela aceleração inflacionária no movimento cíclico da economia brasileira, Rangel procura estudar, também, quais os mecanismos subjacentes ao processo inflacionário, ou seja, quais as articulações e passagens entre o movimento do capital e sua explicitação sob a forma de elevação de preços. A preocupação por esta questão decorre da própria análise da crise, pois, à medida que a aceleração inflacionária tende a perder sua eficácia enquanto instrumento de defesa, é necessário que sejam criadas novas oportunidades de inversão e, concomitantemente, que sejam adotadas medidas de contenção inflacionária.

18/ Idem. Ibidem. p. 112.

Desde logo, Rangel, rejeita as interpretações correntes, tanto monetaristas quanto estruturalistas, pois que ambas partem, a seu ver, de um pressuposto equivocado, ou seja, de que a inflação se deve à inelasticidade de curto prazo da oferta, global num caso e setorial no outro. A existência generalizada de capacidade ociosa é prova cabal do equívoco da premissa. Rangel sugere, então, que o diagnóstico da inflação deve partir do estudo dos mecanismos de formação dos preços na economia nacional. No seu entender, há graves imperfeições nesses mecanismos, dada a generalização de situações oligopólicas, que fazem com que nossa inflação seja uma inflação de preços administrados.

Assim, as pressões inflacionárias básicas adviriam da operação de oligopólios que administram preços em setores chaves da economia, sendo o principal deles o oligopólio-oligopsônio que realiza a comercialização de produtos agrícolas, especialmente alimentos, destinados ao mercado urbano. Tal oligopólio gozaria de condições extremamente favoráveis à manipulação dos preços, pois teria a seu favor, simultaneamente, a baixa elasticidade preço e renda pelo lado da demanda dos produtos e a alta elasticidade preço pelo lado da oferta. A forma de operar é, assim, descrita por Rangel. "... manipulando os preços ao produtor e submetendo este último às condições erráticas de comercialização, o oligopólio-oligopsônio deprime e desorganiza continuamente a produção, tornando-a escassa; apoiado nessa escassez por ele mesmo induzida, aproveita-se da inelasticidade da demanda a qual deixa indefeso o público consumidor, para impor a este preços exorbitantes, permanentemen-

te em alta, arrastando em sua esteira todo o sistema nacional de preços" 19/. Ou seja, "o oligopólio de gêneros agrícolas (...) converteu-se em causa simultânea de escassez e de carência" 20/.

A existência dessa "anomalia" no mecanismo de formação de preços, que estaria na base do processo inflacionário, é viabilizada, segundo Rangel, pela própria ação do Estado que, em última instância, elimina a competição e garante a unidade dos agentes, conferindo-lhes o poder oligopólico. Rangel diz, a respeito, que "sob o pretexto de submeter os preços agrícolas ao tabelamento, criou-se um esdrúxulo aparelho que muda periodicamente de nome (Comissão de Mobilização Econômica, durante a guerra; Comissão Federal de Abastecimento e Preços, depois; Comissão de Abastecimento, adiante, etc.) cuja verdadeira função consiste em reunir os intermediários para tornar suas decisões coletivas, às quais à seguir confere sanção legal" 21/.

Mas, haveria, segundo Rangel outro importante foco de pressão inflacionária. Trata-se dos oligopólios que operam no setor industrial. Estes se formaram como resultado da reserva de mercado, que eliminava a competição externa, e do estágio de desenvolvimento tecnológico das indústrias que aqui se implantaram, estando particularmente localizados nos setores de duráveis de consumo e de bens de produção. O pro -

19/ Idem. Ibidem. p. 90.

20/ Rangel, I. M. A Questão Agrária Brasileira. Recife. CONDEPE, 1962. p. 57.

21/ Rangel, I. M. A Inflação Brasileira, op. cit. p. 91.

blema, segundo Rangel, estaria não na implantação de tais oligopólios mas no fato de o Estado não ter se aparelhado para exercer uma efetiva fiscalização sobre suas políticas de preço e produção. "A falta desse policiamento levou-nos, em vários casos, a permitir a instalação de mais empresas do que as realmente compatíveis com a magnitude do mercado, considerada a escala mínima dos projetos. Com isso supunhamos, talvez, estar criando condições propícias à competição no interior das novas indústrias. Pura ilusão, porque com apoio por vezes dos órgãos controladores do Estado, elas "planificam" de comum acordo sua política de produção e de preço. Só o que obtivemos foi a acumulação de gigantesca capacidade ociosa nas indústrias nascentes, com a conseqüente elevação de seus custos de produção"^{22/}.

Assim, criaram-se, no parque industrial, importantes focos de preços administrados. "Essas indústrias, dependendo do maior ou menor grau de cartelização e da maior ou menor elasticidade preço da procura dos seus produtos, são fulcros permanentes de elevação autônoma dos preços - isto é, da elevação dos preços específicos não induzida pela expansão relativa prévia do potencial monetário da economia"^{23/}.

Rangel entende que, à medida que haja, no corpo da economia, condições de administrar preços de produtos essenciais de consumo assalariado (de baixa elasticidade preço), desencadeia-se um processo de realimentação inflacionária que pode ser assim resumido: a elevação "administrada" de preços, em

22/ Idem. Ibidem. p. 97.

23/ Idem. Ibidem. p. 97.

condições de renda nominal constante, provoca uma recomposição na cesta de consumo dos trabalhadores cujo resultado último é a redução absoluta no nível de consumo dos bens "menos essenciais" (de maior elasticidade preço). Em termos agregados, isto significa uma queda na demanda corrente por esses bens. As indústrias respectivas vêm-se, então, na contingência de formar estoques não planejados necessitando, para tanto, de maiores volumes de capital de giro. Daí a corrida à rede bancária que transmite o impulso ao órgão emissor, ou seja, ao Estado. Mas o processo não para aí. Os trabalhadores, em vista à deterioração de sua cesta de consumo, iniciam movimentos de reivindicação salarial que acabam, com o apoio das indústrias atingidas, por recompor o nível do salário real. Em seguida, advêm novos aumentos autônomos de preço, e o movimento se repete de forma ampliada, dando origem à demandas crescentes de crédito que rebatem, em última instância, junto às autoridades monetárias. "É para socorrer a caixa do Banco do Brasil que o governo emite, o que quer dizer que a inflação não se gera no nível do orçamento da união, uma vez que tem origem no bojo da economia por efeito de movimentos autônomos da empresa privada. O governo, ordinariamente, apenas presta-se a fazer o serviço que dele exige, através do mecanismo descrito, o sistema econômico. Noutros termos a emissão não é o ponto de partida da inflação, mas o seu ponto de chegada, isto é, sua culminação" ^{24/}. As emissões, por sua vez acabavam se constituindo em importante fonte ordinária de recursos para o Tesouro Nacio

24/ Idem. Ibidem. p. 25.

nal representando um "prêmio" pelo "serviço prestado".

Resumindo, para Rangel a pressão inflacionária que dava origem ao processo descrito residia na administração de preços praticada pelos oligopólios cabendo ao Estado um papel meramente passivo. Daí que qualquer política de contenção inflacionária, que acompanhasse um programa de recuperação do ritmo de acumulação, teria que privilegiar a correção e/ou o disciplinamento das "anomalias" prevaletes no mecanismo de formação dos preços na economia nacional.

4. A CRISE AGRÁRIA

Em sua análise sobre a dinâmica da economia brasileira, Rangel atribui importante papel às relações que se estabelecem entre a agricultura e a indústria no processo de desenvolvimento. Como foi visto, Rangel coloca a crise agrária, e a conseqüente superpopulação relativa, no centro da explicação das crises de realização que, periodicamente, comprometem o movimento de acumulação do capital industrial. Retomando idéias esboçadas nos anos 50, Rangel procura, agora, estudar as causas da crise agrária e as razões de sua exacerbação no início dos anos 60 ^{25/}.

Duas são as idéias principais para a análise da crise agrária. A primeira é a de que a industrialização

25/ A análise das relações entre agricultura e industrialização encontra-se desenvolvida nos textos de Rangel de meados dos anos cinquenta. Para um melhor esclarecimento das concepções de Rangel sobre este tema recomenda-se a leitura do Apêndice, incluído ao final do presente trabalho, que apresenta uma exposição das principais idéias de Rangel registradas nos textos citados.

brasileira se faz sem prévia reforma agrária o que determina que as transformações na agricultura sejam concomitantes à própria industrialização enquanto que a segunda é a de que a agricultura, por época do início da industrialização, comportava importantes segmentos de economia natural e que é sobre essa base, portanto, que se dão tais transformações.

Segundo Rangel, as transformações porque deve passar a agricultura podem ser vistas a partir das funções que dela são exigidas com o início da industrialização: suprir os bens agrícolas necessários, inclusive os destinados à exportação, e liberar, reter ou mesmo reabsorver a mão-de-obra requisitada pelas atividades urbanas. Os mecanismos alternativos já foram apontados anteriormente: a destruição, por dentro, do complexo rural ou a criação de estímulos de fora capazes de ir retirando, gradativamente, os recursos aplicados nas atividades secundárias e terciárias do complexo, conduzindo-o à especialização. Ambos os caminhos têm em comum a elevação da produtividade do trabalho. Contudo, o processo de liberação de recursos, especialmente de força de trabalho, não se faz obrigatoriamente, no ritmo exigido pelas necessidades do capital industrial. A agricultura pode tanto liberar mão-de-obra em excesso como em quantidades insuficientes para a expansão industrial. Em ambas alternativas, configura-se um quadro de crise agrária. Ou, nas palavras de Rangel, "define-se uma crise agrária quando o setor agrícola, como consequência desse delicado mecanismo, ou não libera a mão-de-obra necessária à expansão dos demais setores ou ao contrário, a li-

bera em excesso" 26/ .

A partir dessa perspectiva, Rangel identifica a situação da agricultura brasileira, no início dos anos '0, como uma situação de crise já que ela dá origem a contingentes "excessivos" de força de trabalho que dirigem-se aos centros urbanos. A crise vem marcada, também, por superprodução, ou seja, por produção em excesso face às necessidades internas e as possibilidades de colocação externa. "A crise agrária brasileira atual exprime-se por um excedente concomitante de bens agrícolas supridos e de mão-de-obra liberada pelo setor agrícola ..." 27/. O significado último dessa concomitância é que a produtividade do trabalho na agricultura desenvolve-se em ritmo superior àquele exigido para o crescimento equilibrado da economia como um todo.

Rangel chama a atenção para o fato de que a crise agrária não é nova na economia brasileira tendo mesmo precedido o início da industrialização, na década de 30. Ocorre que ora ela se manifesta de forma aberta, como no início dos anos sessenta, e ora ela permanece em estado latente. Nas fases de expansão industrial, a demanda adicional por força de trabalho

26/ Rangel, I. M. A Questão Agrária Brasileira, op. cit. p. 33.

27/ Idem. Ibidem. p. 33. Ao lado dos problemas de superprodução e de superpopulação relativa, que constituem a essência da crise agrária no início dos anos sessenta, Rangel aponta dois outros que compõem também, a questão agrária mas na qualidade de "problemas impróprios". Trata-se da escassez sazonal de mão-de-obra e da escassez localizada de alguns gêneros agrícolas. Rangel os considera "impróprios" no sentido de que podem ser resolvidos sem colocar em xeque a estrutura agrária vigente. No seu entender, são problemas de solução relativamente simples que, uma vez resolvidos, contribuiriam para atenuar a gravidade dos problemas "propriamente agrários".

e por produtos agrícolas têm o efeito de desagudizá-la enquanto que nos períodos de baixa do ritmo de acumulação do capital industrial ela tende a manifestar-se de forma exacerbada. Assim, a manifestação aberta da crise agrária no início dos anos sessenta é o correlato das tendências recessivas observadas no setor industrial.

As causas mais gerais da crise agrária residem, segundo Rangel, na penetração do capitalismo no campo que se desenvolve a partir da grande propriedade capitalista na pecuária e na monocultura agrícola. A penetração do capitalismo vem acompanhada de fortes incrementos na produtividade do trabalho que resulta no aumento da renda da unidade agrícola. Esta renda é contabilizada, pelo latifundiário, como renda da terra. "Ora, este último (o latifundiário), embora já seja de fato um empresário capitalista, contabiliza sua renda como renda da terra, de modo que esta se 'valoriza'" ^{28/}. Ou seja, surge uma tendência à elevação do preço da terra e este é o fenômeno que está por trás da formação da superpopulação relativa. Rangel coloca a questão nos seguintes termos: "este crescimento (do preço da terra) contribui para a ruína de muitíssimos produtores encaixados ainda em estruturas pré-capitalistas e à margem, portanto, do processo de elevação da produtividade do trabalho. Estes são levados, em massa, à ruína, e vão constituir os contingentes da superpopulação" ^{29/}.

Rangel assinala a existência de um fator con -

28/ Idem. Ibidem. p. 14.

29/ Idem. Ibidem. p. 14.

trarrrestante à elevação do preço da terra, que é posto em marcha pelo próprio processo de valorização. Trata-se da incorporação de novas terras possibilitada pela penetração rodoviária, pela melhoria da tecnologia agrícola e pelas inovações na área de saúde pública. A oferta crescente de terras traz em si a possibilidade de queda dos preços. Se tal tendência se confirmasse, a formação dos excessos populacionais seria atenuada, pois, estaria garantida a sobrevivência da pequena propriedade. Contudo, tal não se dá pois, surge uma nova componente na demanda por terras: a demanda especulativa, ou seja, a demanda por títulos imobiliários decorrente da inflação. "Este movimento (de queda de preço) foi transitoriamente estorvado pela emergência da valorização financeira, isto é, pelo aparecimento da terra como meio de entesouramento, como meio de defesa da poupança contra a erosão inflacionária e como fonte de uma renda que não depende de sua utilização agropecuária ou residencial, visto como se apresenta sob a forma aparentada da taxa de juros, como taxa de valorização da terra. A simples retenção da propriedade fundiária surge, assim, como uma forma de investimento, acessível tanto a agricultores, como a não agricultores, e que se aplica tanto à terra utilizada como à terra excedente"^{30/}. Ou seja, a aceleração inflacionária à medida que provoca uma corrida aos bens imóveis, dá origem a uma demanda especulativa que sustenta o crescimento do preço da terra.

Assim, cruzam-se vários movimentos. Por um lado, a crise agrária, ao expulsar contingentes crescentes de força de trabalho, está na base da crise de realização porque passa

30/ *Idem*. *Ibidem*. p.68.

o capital industrial. Por outro, a aceleração inflacionária, ao induzir novos investimentos, atua como mecanismo de defesa. Mas, contraditoriamente, ao provocar uma corrida aos títulos imobiliários, acentua a tendência à valorização da terra agravando, portanto, a própria crise agrária.

5. AS MEDIDAS DE POLÍTICA E A RECUPERAÇÃO

A partir da análise da crise **porque** passa a economia brasileira no início dos anos 60, que tem seu elemento nuclear no movimento cíclico do capital industrial, Rangel aponta as medidas que deveriam compor um programa de **recuperação** destinado a dar início a um novo ciclo expansivo. Como em casos anteriores, a solução da crise se daria, via Estado, através de um conjunto de reformas institucionais capazes de **assegurar** a retomada do ritmo de inversão.

Rangel descarta, desde logo, a proposta de reforma agrária como uma das medidas componentes de um programa de recuperação. Não que desconsidere os efeitos da reforma agrária no quadro geral da crise. Ao contrário, no seu entender, tal medida modificaria as condições de determinação da taxa de salário que, impondo uma certa estabilidade à taxa de exploração, atenuaria os problemas de realização enfrentados pelo capital industrial. A restrição é de outra natureza: trata-se da ausência de suporte político a tal proposta. Rangel entende que a estrutura básica de poder que se estabelece na revolução de 30 tem no latifúndio sua classe hegemônica. Isto significa que a industrialização brasileira foi, desde o primeiro momento, presidida pelo latifúndio que, na defesa de seus interesses,

abriu espaço para o desenvolvimento do capital industrial. E abriu tal espaço pois o capital industrial, por um lado, criava um mercado interno para os produtos agrícolas funcionando como substituto do mercado externo enquanto que, por outro, passava a produzir internamente vários produtos requeridos pelo setor agrícola. Essa complementação de interesses, do ponto de vista do latifúndio, consolidava o pacto de que tinha no capital industrial seu "sócio menor". Assim, a burguesia industrial, supostamente a principal interessada na reforma agrária, não teria condições de levar adiante tal proposta pois isso significaria, em última instância, o rompimento de seu pacto de poder com o latifúndio. No entender de Rangel, nem a burguesia industrial havia acumulado forças suficientes nem o latifúndio havia enfraquecido a ponto de permitir uma redefinição na estrutura básica de poder.

A partir desta concepção, Rangel entendia que um programa de recuperação teria que encontrar novas frentes de expansão que não passassem pela reforma agrária. Isto, segundo ele, seria perfeitamente possível desde que criados os mecanismos capazes de transferir os recursos disponíveis nos setores carregados de capacidade ociosa e, portanto, sem oportunidades de inversão, para os setores a desenvolver, no caso, os grandes serviços da utilidade pública. A proposta de Rangel é que o próprio Estado desempenhasse essa função utilizando, para tanto, sua capacidade de endividamento interno. O passo inicial seria a reformulação do esquema de financiamento do setor público que, segundo Rangel, poderia beneficiar-se das condições extremamente favoráveis vigentes no mercado financeiro, através da colocação de títulos da dívida pública. A coloca-

ção de tais títulos daria forte impulso ao mercado financeiro interno induzindo, desde logo, uma elevação na taxa de juros reais. Mas, dadas as taxas negativas prevaletentes, os recursos seriam obtidos a custos ainda relativamente baixos. Uma vez captados, os recursos seriam destinados a um amplo programa de inversões em transporte, energia, saneamento, comunicações, etc. 31/

Tal proposta significa, em última instância, que caberia aos investimentos estatais, a função de dar início à nova fase expansiva. O programa de inversões nos serviços de utilidade pública elevaria, desde logo, a demanda corrente por bens de produção uma vez que o Estado poderia direcionar a maior parte de suas encomendas à indústria local que, ademais de já apresentar um elevado grau de diversificação, estava carregada de capacidade ociosa. Com isto, estaria posto em movimento um mecanismo de ativação da demanda global que acabaria por refletir-se, também, na elevação da demanda corrente por bens de consumo cujas indústrias estavam igualmente dotadas de capacidades ociosas. Dependendo do fôlego financeiro do Estado, para dar continuidade às suas inversões, chegaria um momento em que a capacidade produtiva existente no parque industrial

31/ A execução de uma reforma tributária, com o objetivo de aumentar os recursos à disposição do setor público, é, segundo Rangel, tarefa para um segundo momento do programa. Inicialmente, a política tributária poderia ser utilizada como instrumento de manipulação dos preços relativos, direcionando a demanda de certos itens de suprimento escasso para aqueles de suprimento abundante, sem, contudo elevar a carga tributária.

seria totalmente utilizada tendo início, então, a retomada das inversões privadas. Rangel coloca a questão nos seguintes termos: "os investimentos do setor público distinguem-se dos do setor privado pelo fato de que podem, até certo ponto, ser decididos independentemente das considerações de rentabilidade. Não obstante, uma vez feitos, modificam as condições gerais de operação do sistema, elevando a demanda global e o índice de utilização da capacidade produtiva existente nos diferentes ramos de atividades, podendo, assim, induzir a elevação da rentabilidade de novas aplicações para o empresário privado, o que induziria este último, por sua vez, a expandir seus próprios investimentos" 32/.

Na fase inicial, pondera Rangel, as condições de financiamento do setor público tendem a ser relativamente tranquilas uma vez que suas próprias inversões contribuem para tornar mais elástica a oferta de capitais. Isso porque, à medida que possibilitam uma utilização crescente da capacidade instalada, induzem uma elevação dos lucros correntes, ou seja, geram recursos adicionais que tendem a reverter ao mercado financeiro. Contudo, atingida a segunda fase, de retomada das inversões privadas, as condições de financiamento tendem a alterar-se impondo a necessidade de uma nova reforma. Trata-se, agora, de reformular a política de preços e tarifas das empresas, estatais e paraestatais, que operam os serviços de utilidade pública ou, nas palavras de Rangel, trata-se de reformular a "equação econômico-financeira" dessas empresas. Em síntese, a reforma consis-

32/ Idem. Ibidem. p. 47

tiria na retirada gradativa dos subsídios de forma a tornar rentáveis tais atividades, capacitando-as a buscar diretamente os recursos necessários à sua expansão. Chegado este momento torna-se imperativa, também, a estruturação do mercado financeiro, especialmente da bolsa de valores. "Ora os dados necessários à solução dessa segunda ordem de problemas ainda não existem. Para tanto, será mister um desenvolvimento muito maior do capital financeiro nacional, pelo ulterior fortalecimento do sistema bancário e, principalmente, da bolsa de valores. O que aí temos é apenas um embrião, que ainda não foi capaz de suscitar uma oferta de capital a longo prazo e a taxas estáveis de remuneração" ^{33/}. Resolvida essa questão, o ciclo expansivo teria condições de prosseguir fortalecido agora pelo efeito acelerador que se estenderia por todo o parque industrial.

Após apresentar as linhas gerais do programa de recuperação, Rangel passa a discutir as implicações de tal programa sobre as questões relativas ao balanço de pagamentos, à crise agrária e à inflação. Inicialmente, Rangel assinala que o programa traria efeitos altamente benéficos ao balanço de pagamentos. Isso porque, na forma concebida, o programa de inversões estatais poderia ser executado, fundamentalmente, com base na produção interna de bens de produção, o que, em condições de estabilidade do fluxo de exportações, aliviaria as pressões sobre a conta de transações correntes. "O efeito desse movimento sobre as contas externas será, portanto, a tendência à compressão do déficit corrente do Balanço de Pagamentos, com a eventu

33/ Rangel, I.M. A Inflação Brasileira, op.cit., p. 116.

tual passagem à formação de saldos positivos na conta de mercadorias e serviços, habilitando-nos à empreender o resgate das dívidas em que se cristalizaram os passados déficits correntes do Balanço de Pagamentos" ^{34/}. Ademais disso, à medida que o financiamento das inversões se fizesse basicamente com recursos internos, seriam reduzidos os compromissos futuros com remessas.

Mas, de qualquer forma, uma pressão residual adviria sobre o balanço de pagamentos. Ela seria decorrente da parcela da demanda de bens de produção que, dada a estrutura do parque industrial, não teria condições de ser atendida internamente. A solução para este caso estaria, segundo Rangel, na exploração das brechas surgidas na divisão internacional do trabalho. "O mundo socialista e dezenas de nações que acabam de conquistar sua independência política e lançam-se ao esforço de industrialização, estão de fato emergindo como vigorosos mercados potenciais para nossos produtos de toda determinação: produtos primários, bens industriais de consumo e até mesmo de bens de produção" ^{35/}. Trata-se de intensificar o comércio bilateral com tais países que representam fronteiras de expansão para nossas exportações. Com isso, a demanda adicional por importação seria compensada pelo aproveitamento da capacidade ociosa existente na agricultura de exportação minimizando as pressões sobre o balanço de pagamentos.

Rangel assinala, a seguir, que a implementação do programa teria, ainda, o efeito de atenuar a crise agrária .

34/ Idem. Ibidem. p. 118.

35/ Rangel, I. M. A Questão Agrária Brasileira. op. cit. p. 39.

Por um lado, a retomada do ritmo de acumulação industrial implicaria em demandas crescentes de força de trabalho e de produtos agrícolas resultando, pois, na atenuação das duas principais manifestações da crise agrária: a superpopulação relativa e a superprodução. A expansão das exportações, por outro, traria idêntico resultado. Contudo, para Rangel, mais importante que os efeitos acima seria o impacto da estruturação e fortalecimento do mercado de títulos e valores. Sobre o preço da terra. A idéia é a de que, à medida que o desenvolvimento do sistema financeiro fosse criando alternativas rentáveis de aplicação na órbita produtiva, surgiria um refluxo na demanda especulativa por terras que viria acompanhada da tendência inevitável da queda dos preços. Este movimento seria fundamental para tornar a terra acessível, inclusive a pequena propriedade, contrarrestando, assim, uma das principais causas da crise agrária.

Resta verificar por fim, o tratamento dado por Rangel à questão inflacionária. Como foi visto, a aceleração inflacionária joga, na visão de Rangel, importante papel na conjuntura do início dos anos sessenta enquanto mecanismo de sustentação da taxa de acumulação ao final do ciclo expansivo. Daí o pressuposto de que qualquer programa de contenção inflacionária deveria vir precedido de uma retomada das inversões, sob risco de conduzir toda a economia, abruptamente, à depressão. Ora, o programa de inversões estatais visaria exatamente possibilitar a retomada e a aceleração do ritmo de acumulação. Logo, ele deveria criar condições para que a economia brasileira passasse gradativamente, a prescindir daquele instrumento de defesa. A partir daí, seria possível colocar em prática medidas de

contenção dos preços.

Tais medidas, no entender de Rangel, deveriam estar voltadas, fundamentalmente, à correção das "anomalias" prevaletentes no mecanismo formador dos preços, cabendo à política monetária um papel complementar. Por um lado, a ação do Estado deveria visar o fortalecimento da posição do produtor agrícola face o oligopólio que opera a comercialização. O instrumento básico seria uma política realista de fixação de preços mínimos, a nível da produção, acompanhada de linhas de crédito e de assistência técnica ao produtor. Por outro lado, caberia ao Estado criar instrumentos de controle efetivo dos preços dos produtos industriais, especialmente daqueles relativos aos setores mais oligopolizados do parque industrial. "A aplicação de preços mínimos, de financiamento e de assistência técnica ao produtor agrícola - fortalecendo assim sua posição frente ao oligopólio-oligopsônio instalado na comercialização de bens agrícolas - e o disciplinamento da operação dos monopólios e oligopólios na grande indústria, especialmente na indústria de base, significa que a luta contra a inflação transpõe os estreitos marcos da simples manipulação monetária e financeira" ^{36/} . O núcleo da luta contra a inflação estaria, portanto, na ação do Estado sobre os mecanismos de formação dos preços. À política monetária caberia o papel de ir reduzindo, gradativamente, o ritmo das emissões de forma a torná-lo compatível com a taxa declinante da inflação.

36/ Idem. Ibidem. p. 46.

CAPÍTULO IV
UM BALANÇO À GUIA DE CONCLUSÃO

CAPÍTULO IVUM BALANÇO À GUIZA DE CONCLUSÃO

Os capítulos anteriores, a despeito de sua natureza eminentemente descritiva, já sugeriram que Ignácio Rangel ocupa uma posição singular no debate econômico do início dos anos sessenta, seja pela crítica às várias interpretações prevalentes à época seja pela abordagem alternativa acerca dos movimentos do capitalismo no Brasil, especialmente sobre a conjuntura econômica do período. É exatamente esta singularidade que pretendemos discutir no presente capítulo. Descartando, desde logo, a idéia de desenvolver uma análise exaustiva, o que nos propomos é apontar, de forma tópica, aqueles elementos das formulações de Rangel que se sobressaem em relação às principais interpretações correntes no período, atentando também para algumas das insuficiências presentes em seus trabalhos.

Sob uma ótica mais geral, Rangel tem, de saída, o mérito de propor uma abordagem para a economia brasileira que traz para o centro da análise o processo de acumulação de capital em seu movimento contraditório de expansão e de crise. Este, no nosso entender, é o principal traço diferenciador de seus trabalhos em relação às concepções predominantes à época. É a partir daí que Rangel apresenta um diagnóstico da conjuntura do início dos anos sessenta procurando demonstrar que a economia brasileira defrontava-se com o final de um ciclo expansivo e que o esgotamento da fase expansiva era determinado por um desajuste crescente, dado o comportamento da taxa de exploração, entre o potencial de acumulação e a evolução da demanda corrente. A manifestação imediata deste fenômeno era, segundo Rangel, o

acúmulo de capacidade ociosa em todo o setor industrial, notadamente naqueles ramos responsáveis pelo rápido crescimento anterior, com o conseqüente declínio da rentabilidade esperada das novas inversões. A análise resultava, portanto, na identificação de tendências recessivas e isto num momento em que a crise não havia ainda se manifestado de forma aguda.

Esta abordagem de Rangel é pioneira e representa um indiscutível avanço em relação às principais interpretações envolvidas no debate da época. A vertente "ortodoxa", por sua parte, insistia numa única tecla: a de que as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira decorriam dos desmandos e de sacertos na condução da política econômica. Em última instância era a intervenção do Estado que, a pretexto de acelerar o crescimento, comprometia o livre jogo das forças de mercado dando origem a diferentes tipos de desequilíbrio que resultavam na paralização do crescimento. Este o significado último das análises de Campos para quem o Estado estava não só na origem do processo inflacionário como também era o responsável pelo entorpecimento da função alocadora do sistema de preços ao impor, já com o processo inflacionário em marcha, controles sobre preços, tarifas e câmbio. Daí sua insistência na necessidade de uma etapa de inflação corretiva, ou seja, de restauração dos preços relativos segundo o livre jogo das forças de oferta e procura como pré-condição para a continuidade do crescimento.

Já a vertente estruturalista formulava, por esta época, a tese de tendência à estagnação das economias latinoamericanas. O próprio Furtado, em suas análises específicas sobre o caso brasileiro, já começava por apontar na mesma direção. Furtado, na realidade, apresenta, num curto espaço de tempo, distintos dia-

gnósticos sobre a economia brasileira. Num primeiro momento sua visão é "otimista" entendendo que, à diferença dos demais países do cone sul, nossa economia vivia um processo de crescimento acelerado acompanhado de profundas transformações qualitativas o que praticamente já assegurava as condições para um crescimento autônomo, auto-sustentado. Por essa razão, suas análises restringiam-se a tentar demonstrar que os desequilíbrios enfrentados pela economia brasileira - setor externo e inflação - eram o resultado necessário, mas transitório, de uma industrialização periférica que estava se completando. Num segundo momento, quando a aceleração inflacionária já se manifestava de forma inequívoca e quando a bandeira das reformas de base ganhava importância crescente no debate político, Furtado incorpora a tese dos obstáculos estruturais internos - setores agrário e público - sem inferir daí, contudo, qualquer implicação sobre a continuidade do crescimento. Por fim, já no Plano Trienal, surge a idéia de que a fase avançada da industrialização substitutiva, por exigir maior densidade de capital e implicar em maiores escalas e prazos de maturação, impunha um esforço crescente para que se sustentasse a taxa de crescimento. No centro do argumento estava a noção de que a fase da industrialização intensiva implicava em queda na relação produto-capital o que, em condições de uma taxa de poupança relativamente rígida, dava origem a uma tendência estruturalmente freadora do crescimento.

Neste quadro, fica evidente que cabe a Rangel o inegável mérito de apontar pioneiramente que a economia brasileira era uma economia capitalista e, enquanto tal, sujeita a fases de expansão e de crise, dado o caráter contraditório do processo de reprodução do capital, fenômeno este que passava in

teiramente despercebido às principais interpretações à época. Mais ainda, por partir dessa abordagem, Rangel apreendia alguns dos elementos fundamentais da conjuntura do início dos anos sessenta e, de certa forma, antevia a crise que se abateria sobre a economia brasileira nos anos seguintes. Contudo, e a despeito dos avanços logrados, a demarche de Rangel apresenta algumas insuficiências que merecem ser comentadas. É verdade que Rangel, ao privilegiar em suas análises o comportamento da relação lucros/salários, apreende um importante fenômeno ocorrido no final da fase expansiva: a elevação do potencial de acumulação resultante de um aumento da produtividade que não se transferia proporcionalmente nem a preços nem a salários. Este era, com efeito, um indicador de que o capital industrial poderia vir a se defrontar com problemas de realização dinâmica. Todavia, quando Rangel passa a examinar as condições efetivas de realização, sua análise mostra-se claramente insuficiente. Sem aprofundarmos essa questão, que será retomada mais à frente, cabe apontar que a concepção de que os salários compõem "o fundo social de consumo" e de que os lucros destinam-se, por excelência, ao investimento impede que seja apreendida a importância do "consumo capitalista" enquanto componente da demanda efetiva. Ou, dito de outra forma, Rangel não leva em consideração que um dos setores industriais que mais havia crescido no período anterior - o de duráveis de consumo - tinha seu mercado dinâmico nas camadas de alta renda e não nos setores assalariados de base. Por outra parte, Rangel não atenta, também, para o fato de que as condições de realização do setor de bens de produção são muito indireta e tenuamente tem a ver com o comportamento corrente do setor de não duráveis de consumo e, portanto, com a massa de salários.

Do argumento anterior despreende-se que para demonstrar que o crescente potencial de acumulação tendia a defrontar-se, em termos dinâmicos, com insuficiência de demanda efetiva seria necessário não a afirmação muito geral de que "a expansão da demanda global está presa, no longo prazo, essencialmente ao consumo" e de que este estaria cada vez mais deprimido, em termos relativos, pela elevação da taxa de exploração. Seria necessário, isto sim, desenvolver uma análise das condições de realização específicas a cada um dos grandes setores industriais, notadamente das prevalentes nos setores de bens de produção e de duráveis de consumo, responsáveis pelo rápido crescimento da fase anterior.

Mas, de qualquer forma, é fundamental reter que a abordagem de Rangel, quando referenciada à época em que foi elaborada, é inovadora e que Rangel é o único economista a perceber, naquele momento, que a economia brasileira vivia uma fase de reversão de um ciclo expansivo. O fato de Rangel fundar sua análise na dinâmica do capital industrial vai possibilitar, também, um novo tratamento à questão inflacionária, que, como foi visto, era uma das questões centrais do debate do período. Desde logo, Rangel desloca a ênfase da discussão evidenciando que, antes de tudo, era fundamental apreender o papel da aceleração inflacionária numa conjuntura de tendências recessivas. Não se tratava, portanto, de discutir teses gerais sobre as relações entre inflação e desenvolvimento econômico mas sim de equacionar o fenômeno inflacionário numa situação de reversão do ciclo expansivo. Era a partir desta perspectiva que Rangel via a inflação como um mecanismo contrarrestador, no curto prazo, das tendências recessivas dado seu efeito de sustentar a "taxa de i

mobilização", mesmo num contexto em que a rentabilidade esperada era nitidamente declinante. Este mecanismo era de curto prazo pois dava origem a capacidade ociosa adicional e aprofundava a tendência recessiva. Assim, Rangel procurava integrar a análise da inflação à da dinâmica de acumulação mostrando que a aceleração inflacionária possibilitava uma "sobrevida" ao ciclo expansivo agravando, contraditoriamente, as tendências à recessão.

Além desta proposição mais geral, Rangel avançava no sentido de estudar os mecanismos subjacentes ao processo inflacionário destacando um elemento de fundamental importância para a compreensão do fenômeno inflacionário: a estrutura fortemente oligopolizada da economia brasileira. Em primeiro lugar, Rangel, negando a tese da rigidez da oferta agrícola como sustentada tanto por estruturalistas como pela esquerda brasileira, entendia que a questão do preço dos alimentos de origem agrícola se circunscrevia, fundamentalmente, ao oligopólio-oligopsônio que operava a comercialização de tais produtos.^{1/} Em segundo lugar, Rangel chamava a atenção para o fato de que o setor industrial brasileiro, notadamente os ramos recém instalados, estava estruturado em bases marcadamente oligopólicas o que lhe conferia o poder de administrar preços. Dadas tais condições, Rangel argumentava que a aceleração inflacionária ocorrida no início dos anos sessenta passava, necessariamente, pelo jogo especulativo na comercialização dos produtos agrícolas e pela política de mark-up praticada pelas empresas oligopólicas indus -

Convém lembrar que Furtado apresentava uma posição ambígua quanto à questão da rigidez da oferta agrícola. Num primeiro momento, sua posição era de negar a tese para o caso brasileiro. Mas, posteriormente, Furtado a assume em meio ao discurso das reformas de base.

triais.

Estas proposições constituem, no nosso entender, um dos pontos fortes do trabalho de Rangel, principalmente considerando-se o estágio do debate em meio ao qual foram elaboradas. A idéia de que o fenômeno inflacionário deveria ser pensado a partir do "lado real" da economia nem de longe era considerada pela abordagem convencional para quem tudo se resumia ao gabinete dos policy makers. Mais ainda, sua leitura da conjuntura do início dos anos sessenta era de singular simplicidade: se a inflação está recrudescendo e se, concomitantemente, a taxa de crescimento está desacelerando, isto significa que está comprovada a tese geral de que é a inflação que bloqueia o crescimento. Os estruturalistas, por sua parte, tinham o mérito de buscar uma explicação para o fenômeno inflacionário que transcendia o "lado monetário". Suas análises privilegiavam as especificidades do modelo de crescimento e as condições estruturais sobre as quais este se processava. Mas, mesmo neste caso, a questão inflacionária era referida, no fundamental, não ao movimento de acumulação do capital industrial em si mas às tensões provocadas pelas necessidades do setor industrial que não encontravam resposta adequada nos demais setores da economia.

O tratamento dado por Rangel à questão inflacionária, a despeito de fazer avançar significativamente a discussão do tema, merece alguns comentários. Por um lado, Rangel não chega a explicitar que a elevação sistemática dos preços é, antes de tudo, um mecanismo de defesa que é posto em prática a nível microeconômico. Ou seja, Rangel aponta corretamente que as empresas oligopólicas constituem um "foco" de elevação autônoma dos preços mas não destaca que a política de marcar preços à

frente se acentua numa conjuntura de tendências recessivas como resultado da tentativa de defesa das margens brutas de lucro. Assim, Rangel aponta uma direção certa mas deixa de explicitar um aspecto fundamental do processo. Por outro lado, a análise da inflação enquanto mecanismo de defesa a nível macro, nos termos propostos por Rangel, pode dar margem a alguns equívocos. Rangel trabalha com a categoria geral de "imobilizações" entendendo por tal todos os tipos de imobilização. A inflação teria o efeito de prolongar a fase expansiva justamente por sustentar a "taxa de imobilização", vale dizer, por sustentar tanto o ritmo de inversão - "imobilizações produtivas" - como a demanda por duráveis de consumo - "imobilizações de consumo". Ora, o uso dessa categoria só faz por obscurecer ao invés de clarear o núcleo do argumento. Isto porque Rangel acaba dando um tratamento indiferenciado, quanto às implicações sobre a dinâmica da acumulação, às inversões, que ademais de representarem demanda para o setor de bens de produção resultam em ampliação da capacidade produtiva, e ao consumo de duráveis, que tem um impacto direto apenas sobre o nível de atividade corrente. Isto sem considerar a inclusão, nesta mesma categoria geral, das imobilizações especulativas em terras que, a nenhum título, tem algo a ver com o argumento principal, qual seja, de que a aceleração inflacionária dá uma "sobrevida" à fase expansiva. Este último ponto é importante, e nisto Rangel tem razão, por evidenciar como a dimensão especulativa do capital avulta nas fases em que as tendências recessivas começam a se manifestar e como, nas condições de um sistema financeiro pouco diferenciado, este movimento passava pela conversão dos títulos de terras em "ativos financeiros".

Mas, retomando o eixo central de nossa exposição, cabe observar que Rangel, por privilegiar o movimento do capital industrial em sua trajetória "cíclica", desvela outras importantes facetas da conjuntura do início dos anos sessenta. Para melhor situar este ponto, convém uma breve referência às propostas de política econômica formuladas por Rangel à época. Segundo Rangel, os esforços principais deveriam estar dirigidos, naquele momento, a um objetivo prioritário: criar as condições institucionais para a recuperação do ritmo de acumulação que havia esgotado suas possibilidades expansivas nos marcos do padrão implantado em meados dos anos cinquenta. Tratava-se, em sua visão, de viabilizar novas fronteiras de expansão o que exigia o reordenamento das esquemas de financiamento dos setores público e privado. Tal proposição fundava-se na premissa de que a economia brasileira apresentava claros sinais de sobreacumulação em vários setores de atividade cujos recursos não eram efetivamente mobilizados dadas a declinante rentabilidade esperada das novas inversões e as notórias insuficiências do sistema financeiro. Era a partir daí que Rangel apontava na direção de um novo ciclo expansivo que, beneficiando-se da capacidade ociosa existente no setor de bens de produção, tivesse apoio inicial num programa de maciças inversões nos serviços de utilidade pública. Tal tarefa seria assumida pelo Estado e financiada através do recurso à dívida pública o que seria facilmente viabilizado dado o "excesso relativo de capital" sem alternativa de aplicação produtiva. Num segundo momento, quando o ritmo das inversões privadas tivesse sido retomado, caberia uma ampla reforma do mercado de títulos e valores destinada a flexibilizar os fluxos financeiros de nossa economia.

Sem entrar no mérito das propostas em si, o que nos interessa destacar é que Rangel explicitava duas idéias de grande importância para a compreensão da natureza dos problemas enfrentados à época. A primeira é a de que a economia brasileira, longe de defrontar-se com problemas de "insuficiência de poupança" ou de "escassez de capital" apresentava, isto sim, problemas de "excesso de capital". Esta, na realidade, era uma outra face da crise de realização antes já apontada por Rangel. Ora, esta proposição significava inverter os termos das principais análises elaboradas à época que, de uma ou outra forma, estavam permeadas pela tese da "insuficiência de poupança". A vertente ortodoxa, desde logo sempre apologética em relação ao capital estrangeiro, não deixava de enfatizar a escassez crônica de capital e, conseqüentemente, a necessidade de garantir um fluxo regular de poupanças externas como pré-requisito a um crescimento continuado. A vertente estruturalista, por sua parte, também assumia a tese, principalmente por considerar que a desigualdade na distribuição da renda, prevalecente nos países da região, implicava em consumo suntuário por parte das camadas de alta renda esterilizando, dessa forma, recursos potencialmente mobilizáveis para a acumulação de capital. Mesmo Furtado, nas análises do Trienal, não chega em qualquer momento a apontar no sentido de sobreacumulação de capital enfatizando, pelo contrário, a necessidade da adoção de medidas de contenção ao consumo como forma de liberar recursos para a manutenção do ritmo de crescimento. A segunda idéia explicitada por Rangel era a de que o sistema financeiro era débil, pouco diferenciado, o que contribuía, naquele momento, para tornar mais dramáticos os problemas de sobreacumulação principalmente por não oferecer meca-

nismos que dessem suporte à transferência de recursos dos setores "superavitários" para os "deficitários" como o próprio setor público. Na verdade, Rangel chamava a atenção para o fato de que o sistema financeiro, constituído quase que exclusivamente por bancos comerciais cujas operações estavam assentadas em depósitos a vista, não oferecia qualquer alternativa para a aplicação financeira dos "excedentes". A partir daí, Rangel antevia que qualquer nova frente de expansão teria que passar pela reordenação do sistema financeiro doméstico, no caso pelo fortalecimento e diferenciação das funções dos bancos comerciais e pela dinamização da bolsa de valores.

A esta altura da exposição, convém fazer um parêntese para mostrar que, na visão de Rangel, o fortalecimento do sistema financeiro assumia um papel decisivo quanto à evolução futura da economia brasileira. Rangel partia da premissa de que o capitalismo brasileiro, dado seu estágio de desenvolvimento, estava adentrando a etapa do "capitalismo financeiro". Assim, quando insistia na necessidade do desenvolvimento do sistema financeiro o que Rangel pensava, na realidade, era na criação das bases institucionais para o florescimento do "capital financeiro" doméstico que, no seu entender, representaria uma força progressista e de afirmação da soberania nacional. Isto porque, por um lado, o desenvolvimento do sistema financeiro criaria uma alternativa ao endividamento externo o que, a médio prazo, permitiria por fim à dominação imperialista exercida pelo capital financeiro internacional. Este o significado último das propostas de Rangel no sentido da substituição gradativa da dívida externa pela dívida pública interna, da utilização ao máximo da capacidade já instalada no setor de bens de

produção, da entrada do Estado nos serviços de utilidade pública até então predominantemente operados por concessionárias estrangeiras, etc. Rangel entendia, inclusive, que o sistema financeiro já estava embrionariamente se estruturando e que qualquer política de estabilização nos moldes convencionais deitaria por terra esse esforço inicial. Daí porque Rangel identificar no Fundo Monetário Internacional e nos seus programas de estabilização uma ameaça real ao desenvolvimento e à soberania nacional. Por outro lado, Rangel entendia que o desenvolvimento do sistema financeiro poria fim à demanda especulativa por terras e, com isso, daria origem a um movimento de queda de preços. A queda de preços, argumentava Rangel, ao "democratizar" a posse da terra poria em marcha um movimento gradual e espontâneo de quebra do monopólio do grande latifúndio.

Assim, para Rangel, "o capital financeiro" doméstico representava uma força progressista de vez que fazia frente, simultaneamente, ao latifúndio e ao capital financeiro internacional. É interessante observar que se, quanto ao capital financeiro internacional, incluindo-se aí o FMI como sua face organizada, as formulações de Rangel referendavam as teses da esquerda brasileira, o mesmo não ocorria em relação ao "capital produtivo" que havia ingressado recentemente sob a forma de investimentos diretos nos ramos dinâmicos do setor industrial. Isto fica evidenciado pelo fato de Rangel trabalhar, em suas análises, com a categoria geral de "capital industrial" sem proceder o corte entre capital nacional e capital estrangeiro. A única referência explícita diz respeito ao "velho" capital estrangeiro que operava os serviços de utilidade pública. Quanto ao "novo", recém ingressado, a posição de Rangel, apesar de não fi

car de todo explicitada, parece ser a de que representava um fator de desenvolvimento e não de bloqueio das forças produtivas. Rangel deixa implícito que por seu estágio de desenvolvimento, notadamente do ponto de vista tecnológico, o capital estrangeiro "produtivo", era, desde que devidamente fiscalizado pelo Estado, um elemento importante para o avanço do capitalismo do Brasil. Assim, para Rangel o corte relevante se dava entre o capital financeiro internacional de um lado e o capital industrial de outro, incluindo-se aí o capital estrangeiro "produtivo". Destas proposições fica evidente que Rangel intuía, sem analisar suas implicações, que o capital estrangeiro vinha para ficar, para subverter as forças produtivas, num movimento de ampliação de suas fronteiras de expansão à escala internacional.

Retomando a discussão central, e independentemente da função progressista e libertadora atribuída do "capital financeiro", torna-se claro que Rangel apresentava um diagnóstico da conjuntura do início dos anos sessenta dotado de aguda percepção de momento histórico e que se distanciava, em muito, daqueles formulados pelos principais interlocutores do debate à época. É por isso, inclusive, que Rangel se opunha radicalmente à política econômica ensaiada no período, notadamente àquela preconizada no Plano Trienal. Na verdade, a política do período orbitava em torno do objetivo maior da estabilização privilegiando medidas contencionistas via, principalmente, instrumentos monetários. O que Rangel procurava mostrar é que, numa conjuntura em que o problema maior era de insuficiência e não de excesso de demanda global e onde o capital industrial já apresentava fortes tendências recessivas, qualquer política de estabilização resultaria na precipitação da crise. Nesta linha,

suas críticas eram particularmente vigorosas em relação ao Trienal que, no seu entender, ademais de não apreender a natureza da crise que se gestava, significava, por detrás de um discurso "desenvolvimentista" e "reformista", a adesão do principal expoente da vertente estruturalista às políticas convencionais de estabilização. No fundamental a crítica de Rangel estava correta e refletia uma aguda percepção dos problemas centrais enfrentados pela economia brasileira à época.

Até este momento, estivemos empenhados principalmente em destacar aquelas que, em nosso entender, constituem as principais contribuições de Rangel seja a nível da proposta mais geral de como abordar os movimentos do capitalismo brasileiro seja a nível de tratamento dado a questões específicas referidas à conjuntura do início dos anos sessenta. Cabe agora retomar uma questão já avançada no início do presente capítulo e que diz respeito às relações entre dinâmica do capital industrial, distribuição de renda e problemas de realização. Rangel parte, como o fazia, aliás, todo o pensamento crítico à época, de uma concepção "dualista" procurando apreender as relações dinâmicas que se estabelecem entre o setor moderno - o industrial capitalista - e o setor arcaico - o agrário feudal ou semi-feudal. No fundamental a idéia de Rangel é a de que o desenvolvimento do capitalismo no país, à medida em que se desdobrava em penetração das relações capitalistas no campo, tinha por efeito provocar a crise das relações feudais pré-existentes o que, em contrapartida, condicionava a dinâmica do capital industrial. Este segundo movimento se dava, sobretudo, através da formação dos excedentes relativos de força de trabalho que, via distribuição de renda, determinava as crises de realização enfrentadas pelo capital industrial. Deixan

do de lado a polêmica sobre as relações feudais na agricultura brasileira, que nem sequer pretendemos aflorar, o que nos interessa mostrar é como, a partir das articulações entre crise agrária, distribuição de renda e dinâmica do capital industrial, Rangel infere uma tendência à estagnação do capitalismo no Brasil e como é esta tendência que está por detrás das crises de realização. De forma bastante sintética, a questão pode ser colocada nos termos que se seguem. A crise agrária, ao provocar a formação de excedentes relativos de força de trabalho, determina uma elevada taxa de exploração no setor urbano capitalista. Isto significa impor aos salários uma baixa participação na renda gerada no setor industrial. Como os salários compõem o "fundo social de consumo" o resultado é uma baixa "propensão a consumir" para a economia no seu conjunto. Ora, baixa "propensão a consumir" significa mercado interno restrito, atrofiado. Como, por outra parte, o "objetivo final do investimento é a produção de bens e serviços para o consumo", o resultado final é a impossibilidade das inversões. Assim, em última instância, o subconsumo dos trabalhadores urbanos, provocado pela crise agrária, representaria um freio ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Mas, a despeito disto, argumentava Rangel, o fato é que a industrialização se processou. Sua explicação é a de que a industrialização pôde ir à frente por dispor de mercados prévios, pré-existentes, antes atendidos via importação que, subitamente e por efeito da conjuntura internacional, se traduziram em demanda para a indústria doméstica. Ou seja, o capital industrial beneficiou-se do "estoque de mercado" representado pela demanda contida por importações libertando-se, assim,

da tendência estagnacionista imposta pelo subconsumo dos trabalhadores. Desta forma, a industrialização foi se fazendo por etapas, ocupando inicialmente o mercado prévio de bens de consumo leves e depois o de bens duráveis e o de bens de produção. Por realizar-se sob tais condições, o processo assumiu a característica de "ciclos setoriais" cujo desfecho era sempre uma crise de realização. Vejamos, melhor este ponto. A industrialização tem início no setor de bens não duráveis de consumo. As inversões vão se realizando e o "estoque de mercado" vai sendo atendido. A taxa de exploração, já elevada, eleva-se ainda mais pois a produtividade cresce no que não é acompanhada pelos salários reais. Num segundo momento, quando esgota-se este segmento do mercado prévio, o problema do subconsumo ressurgue e as inversões não podem manter-se por insuficiência de mercado. Daí vem a crise, que não é outra coisa que não a face manifesta da tendência à estagnação. Para a retomada do crescimento era necessário que as inversões passassem a se realizar em um novo setor, explorando novos segmentos do mercado pré-existente. Tem início, então, o "ciclo" de duráveis de consumo e de bens de produção. A mecânica se repete, desembocando numa crise de realização que, em última instância, reflete novamente a atrofia do mercado interno dada a elevada e crescente taxa de exploração.

Colocada a questão nestes termos, a tendência ao estancamento ressurgue periodicamente e com gravidade crescente. Isto porque os "ciclos setoriais" vão esgotando todos os segmentos da demanda contida por importações o que faz com que, em dado momento, o capital industrial, não dispondo mais do "estoque de mercado" prévio, acabe por perder seu dinamismo sucum-

bindo frente a um mercado não só atrofiado mas relativamente cada vez mais atrofiado. Esta, de certa forma, seria a situação enfrentada pela economia brasileira no início dos anos sessenta dado que, por um lado, os setores industriais já implantados haviam esgotado as reservas de mercado perdendo seu dinamismo e que, por outro, inexistiam segmentos de demanda contida por importações que pudessem sustentar uma nova frente de expansão. Ora, chegando este ponto e persistindo a crise agrária com todas as suas implicações, o capitalismo brasileiro estava já à beira do estancamento. Daí entender Rangel que a única saída possível, naquele momento, seriam as inversões públicas que independiam dos critérios privados de rentabilidade e que uma vez realizadas, tinham o efeito de projetar um "sopro" expansivo por sobre o setor industrial. Mas a questão do subconsumo continuava posta ficando apenas postergada para um momento seguinte. Por certo que, para Rangel, a reforma agrária constituiria a solução mais lógica e de maior alcance pois que atuaria sobre a raiz do problema. Isto porque a reforma agrária, fixando a força no campo, reforçaria a posição de barganha das massas trabalhadoras o que teria o efeito de alterar o perfil de distribuição de renda e, conseqüentemente, o de potenciar as condições de realização do capital industrial. Contudo, Rangel a descarta por considerar que o pacto de poder vigente tinha no latifúndio o seu "sócio maior" e que não estavam amadurecidas, ainda, as condições para o rompimento deste pacto.

A exposição anterior revela como as análises de Rangel estão profundamente marcadas pela concepção de que o capitalismo brasileiro é um capitalismo que se desenvolve tendo por base um mercado interno atrofiado cuja característica prin-

principal é o baixo poder de consumo dos trabalhadores urbanos. Sob tais condições é um capitalismo que só avança enquanto dispõe de mercados que façam as vezes de "mercados externos", no caso a demanda contida por importações. A medida que cada segmento desse "mercado externo" é exaurido, o impulso dinâmico perde força e advém uma crise de realização. Mais ainda, o esgotamento de todos os segmentos faz prevalecer a tendência ao estancamento. Daí o recurso a um novo "mercado externo": o investimento autônomo do setor público financiado através da dívida pública.

Esta concepção de Rangel, de que o capitalismo brasileiro se defronta com o subconsumo das massas e de que, por esta razão, só se expande em função de "mercados externos", nos parece um dos pontos mais vulneráveis de suas formulações. Rangel tem razão, é verdade, ao evidenciar a importância da demanda contida por importações no processo de industrialização tema este, aliás, tratado exaustiva e originariamente pela vertente cepalina. Outra coisa, porém, é a idéia de que o capitalismo brasileiro, por causa da elevada taxa de exploração, tende ao estancamento ao esgotar esses mercados prévios. Sem pretender aprofundar a discussão, o que nos interessa apontar é que Rangel não se dá conta de uma questão fundamental: a de que as condições da reprodução ampliada do capital, incluindo-se aí as de realização, apresentam-se radicalmente modificadas nas diferentes etapas da industrialização. Ou, por outras palavras, mesmo que as análises de Rangel possam apresentar alguma validade para um estágio onde o setor industrial é composto, basicamente, por **indústrias** produtoras de não duráveis de consumo e onde os segmentos embrionários do setor de bens de produção caminham "a

reboque", isto certamente não se dá numa etapa em que o setor industrial já está suficientemente diferenciado em seus três grandes sub-setores: o de não duráveis, o de duráveis de consumo e o de bens de produção. Nesta etapa, que já correspondia àquela observada na economia brasileira no início dos anos sessenta, o "problema da realização" se apresenta de forma bastante diversa. Desde logo, a existência de um setor produtor de duráveis de consumo, que se caracteriza por produzir bens de elevado valor unitário, põe em evidência a importância do "consumo capitalista"

enquanto componente da demanda efetiva. Neste sentido, a desigualdade na distribuição da renda joga, em princípio, um papel positivo em termos de realização dinâmica. Além disso, e mais importante ainda, o setor de bens de produção encontra suas condições de realização dinâmica nas relações intra e inter setoriais, onde o setor de não duráveis é um dos componentes mas não o determinante. Mais ainda, à medida que o setor industrial adquire uma configuração "madura", o setor de não duráveis tende a apresentar um comportamento reflexo, dependente dos demais setores de economia.

Estas considerações, que obviamente não se pretendem exaustivas, tem por objetivo apenas mostrar que os trabalhos de Rangel, ao lado da face moderna, avançada em relação a seu tempo, são datados, ou seja, padecem de algumas das insuficiências que estão presentes nas interpretações dominantes à época. Isto fica claro no tratamento dado à questão do "mercado interno". O que Rangel está fazendo, na prática, é assumir uma das teses há muito sustentadas pela esquerda brasileira, qual seja, a de que a expansão do capitalismo brasileiro se via bloqueada pela atrofiação do mercado interno. A diferença é que a esquerda enfa

tizava a atrofia resultante das relações pré-capitalistas pre-
valescentes na agricultura, que excluía vastos contingentes po-
pacionais das relações mercantis, enquanto que Rangel privi-
legiava os efeitos da destruição dessas relações sobre o nível
de salários urbanos. Mas a concepção que está por traz é basi-
camente a mesma: a de que o mercado interno no capitalismo é
representado pelo consumo das massas trabalhadoras, rurais ou
urbanas, e de que este, no caso brasileiro, mostrava-se clara-
mente insuficiente para sustentar o desenvolvimento das forças
produtivas.

Vistas no seu conjunto, e sob uma "perspectiva ' histórica", as formulações de Rangel do início dos anos sessen-
ta representam, antes de tudo, um esforço pioneiro por pensar
a economia brasileira a partir do movimento de reprodução am-
pliada do capital, movimento este que, longe de se processar '
de forma equilibrada e estável no tempo, se faz segundo uma
trajetória contraditória de expansão e de crise. É verdade que
Rangel, ao empreender este esforço, não consegue dar uma res-
posta acabada de vez que suas análises mostram-se claramente in-
suficientes quando a algumas questões centrais. Mas, a despei-
to disto, suas formulações rompem os estreitos limites das in-
terpretações predominantes à época e inauguram caminhos extre-
mamente férteis para a compreensão dos movimentos do capitalis-
mo no Brasil. De um ponto de vista mais específico, as análi-
ses de Rangel sobre a conjuntura do início dos anos sessenta
logram desvendar aspectos relevantes e que constituem, no nos-
so entender, contribuições definitivas desse esforço pioneiro.
Nesta linha enquadraram-se a percepção de que o início dos anos
sessenta presenciava a reversão de um ciclo expansivo onde es-

tavam postos problemas de sobreacumulação de capital; de que a inflação constituía um mecanismo contraditório que dava uma so brevida ao ciclo expansivo e, simultaneamente, agravava a tendência recessiva; a apreensão do papel estratégico desempenhado pelo oligopólio-oligopsônio na comercialização dos alimentos de origem agrícola; a percepção de que o setor industrial brasileiro era fortemente oligopolizado e a tentativa de explicar a aceleração inflacionária do período a partir das práticas de mark-up e da especulação dos produtos agrícolas; a idéia de que qualquer nova fonte de expansão passaria pelo reordenamento do sistema financeiro, etc.

Todas estas formulações, muitas das quais acabaram sendo retomadas e desenvolvidas posteriormente por outros autores, ^{2/} foram forjadas em meio a um debate onde a abordagem convencional só fazia por repetir seus dogmas universais e onde a vertente estruturalista desenvolvia um esforço crítico que tinha um limite muito claro: sua incapacidade de perceber o "capital" enquanto uma relação social, com todas as implicações daí decorrentes. A esquerda, por sua parte, pouco avançava na discussão dos movimentos do capitalismo no Brasil res -

2/ Ver, principalmente os trabalhos de Maria da Conceição Tavares, especialmente Tavares, M. da C. e Serra, J. "Além da Estagnação", Tavares, M. da C. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, R.J., Zahar Editora, 1972 e Tavares, M. da C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Tese de Livre Docência, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1974. Mimeo.

tríngindo-se, no mais das vezes, a reafirmar suas teses gerais sobre industrialização, imperialismo e latifúndio. É este contra ponto que dá a exata medida da originalidade e do pionerismo re presentados pelos trabalhos de Rangel.

APÊNDICE
OS ESCRITOS DOS ANOS CINQUENTA

APÊNDICEOS ESCRITOS DOS ANOS CINQUENTA

O propósito inicial do presente trabalho era o de desenvolver uma análise da "obra" de Rangel, ou seja, do conjunto de seus escritos principais incluindo-se aí desde "A Dualidade Básica da Economia Brasileira", de 1953, até "A Inflação Brasileira", de 1963. Posteriormente, contudo, tal escopo foi alterado restringindo-se aos escritos do início dos anos sessenta. Em primeiro lugar porque a tarefa inicialmente proposta revelou-se por demais árida não só pela abrangência como pela complexidade das questões envolvidas numa análise da obra no seu conjunto. Em segundo lugar porque os estudos preliminares efetuados sugeriram que as contribuições pioneiras de Rangel se expressam, sobretudo, nos trabalhos dos anos sessenta. Apesar dessa opção, julgamos de interesse anexar, como apêndice, um texto descritivo das obras de meados dos anos cinquenta, texto esse que foi produto dos estudos preliminares antes referidos.

1. A EMERGÊNCIA E A DINÂMICA DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Os trabalhos iniciais de Rangel, de meados dos anos 50, estão referidos a uma temática central: a emergência e a dinâmica da industrialização brasileira no pós-30. Mais especificamente, buscam discutir os determinantes desse processo para, a partir daí, pensar a ação do Estado, suas possibilidades e limites. O tratamento dado à questão privilegia a abordagem histórica, pois, no entender de Rangel, a industrialização tem que ser vista como resultante de determinados movimentos que marcam a economia brasileira desde o século XIX.

Daí, sua proposta: "saber por que e como se desenvolve o país, tal é, portanto, a tarefa. Trata-se de fazer a história do desenvolvimento econômico do Brasil".^{1/}

Rangel adota, de saída, a periodização cepalina que identifica duas grandes fases na história recente da América Latina: a fase de crescimento para fora que cobre, grosso modo, o período 1850/1930 e a fase da industrialização substitutiva, que tem início no pós-30. O que confere certa especificidade ao pensamento de Rangel é que ele procura, na análise da fase do crescimento para fora, evidenciar as transformações internas que vão se processando na economia brasileira como resultado das flutuações da demanda externa por nossos produtos de exportação. Tais transformações são, no seu entender, fundamentais para a compreensão da emergência da industrialização no pós 30.

A análise da fase de crescimento para fora, parte da idéia de que a economia brasileira, por ter nascido e se desenvolvido como complemento às economias centrais, nos marcos de uma rígida divisão internacional do trabalho, tem seu movimento dependente e reflexo, ditado pelo comportamento da demanda externa por nossos produtos de exportação. "Os movimentos do comércio exterior sempre foram a variável estratégica, por excelência, da nossa economia. Na raiz de cada movimento importante desta e de nossa sociedade, vamos encontrar sempre, invariavelmente, uma mudança na exportação, na capacidade para

1/ Rangel, I.M. El Desarrollo Económico en Brasil. Santiago , 1954. Mimeo. p. 1.

importar, na procura nacional de importações" 2/.

Isto significa que os movimentos da economia brasileira são determinados exogenamente, em função do comportamento das economias centrais. E estas, desde os finais do século XVIII, com a ascensão do capitalismo inglês, apresentam um comportamento cíclico, de ondas largas, onde se sucedem fases de expansão e de depressão. 3/ Daí que todos os movimentos da

2/ Rangel, I.M. "Desenvolvimento e Projeto". Belo Horizonte. Revista da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais. separata do nº 9, 1957., p. 107.

3/ Rangel está, aqui, baseando-se na obra do economista russo N. Kondratieff, que na década de 20, formulou sua teoria sobre os largos ciclos do capitalismo. Segundo esse autor, o capitalismo mundial teria conhecido em sua história três longos ciclos de duração média de, aproximadamente, 50 anos. Tais ciclos cobririam os seguintes períodos:

CICLO	FASE ASCENDENTE	FASE DESCENDENTE
1º ciclo	1785 - 1815	1815 - 1843
2º ciclo	1843 - 1873	1873 - 1897
3º ciclo	1897 - 1920	1920 - ?

As fases de ascensão teriam, como característica básica, o predomínio de anos de prosperidade entrecortados por períodos curtos de depressão. Nas fases descendentes, o movimento seria inverso. De ponto de vista das economias "periféricas", a implicação principal seria o comportamento cíclico do comércio internacional, que acompanha o movimento cíclico geral. Para uma visão das teorias de Kondratieff e das polémicas que geraram, ver KONDRATIEFF, NICOLAI D. e CARVY, GEORGE "Las Ondas Largas de La Economía" - Madrid, Revista de Occidente, 1946, 123 p. (Biblioteca de la Ciência Económica, 4).

economia brasileira podem ser vistos como respostas a essas flutuações, ora intensificando as exportações, ora incrementando a produção de bens antes importados. "Ao longo de toda a nossa história econômica, o movimento mais elementar de nossa economia tem sido esse; segundo a conjuntura externa, através das mudanças induzidas nos termos de intercâmbio e na capacidade para importar, o Brasil realça seus fatores entre a produção para a exportação e a produção para o consumo interno. No primeiro caso, substitui produção nacional por importações; no segundo importações por produção nacional" ^{4/}.

Assim, são os ciclos do capitalismo mundial - os ciclos de Kondratieff - que determinam as fases de expansão e de retração de nossa economia exportadora. Contudo, Rangel adverte, e aqui a especificidade, que há uma diferença básica, do ponto de vista interno, de um ciclo a outro, que é dada pelo modo através do qual a economia brasileira reage aos estímulos externos. Segundo ele, o modo de reação vai sofrendo uma evolução no tempo, de tal forma, que cada resposta cria os pré-requisitos para que a resposta, no ciclo seguinte, se dê num estágio superior de desenvolvimento das relações de produção e das forças produtivas o que torna irreversível, em dado momento, o nascimento e a consolidação do capital industrial. "A dinâmica da economia brasileira, pode pois, ser estudada como subordinada a esse fluxo e refluxo do comércio exterior. A alternância dos fatores, retirados ao setor de substituição e postos no setor de exportação e vice-versa, pode ser aceita sem dificuldades

4/ Rangel, I.M. "Desenvolvimento e Projeto". op. cit. p. 72.

por qualquer economista voltado para nossos problemas, não obstante a formulação algo original que demos à proposição. Outros, antes de nós, já haviam afirmado a mesma coisa, se bem que em termos diferentes e mais topicamente. O valor de nossa contribuição - se existe - reside no fato de chamar a atenção para o que ocorre no campo institucional e tecnológico, quando a economia, tenta corrigir a estrutura de sua oferta pela realocação de fatores e pelas repercussões que a realocação provoca nas condições tecnológicas e institucionais da produção e na produtividade" (grifo nosso)^{5/}.

A rigor, Rangel volta sua atenção para as transformações internas que se processam nos períodos de estrangulamento do setor externo. Segundo ele, são três as formas possíveis de reação da economia em função de seu impacto sobre a divisão social do trabalho. A primeira se dá, quando a economia reage à retração do comércio exterior intensificando a produção natural, a nível da família ou da unidade consumidora, de parte dos produtos antes importados. Neste caso, há uma "redução" no grau de divisão social do trabalho da economia como um todo. A

5/ Rangel, I.M. Prefácio. Paim, G. Industrialização e Economia Natural. R.J. ISEB, 1957.

A preocupação de Rangel pela evolução interna das forças produtivas e das relações de produção é anterior aos textos aqui tratados. Ela surge, pela primeira vez, em Rangel, I.M. A Dualidade Básica da Economia Brasileira, R.J., ISEB, 1957 cujo manuscrito data de 1953. Nesse texto, Rangel procura, tendo como referência a experiência histórica dos países europeus, analisar nossa história como uma sucessão de "modos de produção". Contudo, Rangel parte da premissa de que não basta uma transposição mecânica do modelo europeu, já que ele é insuficiente para apreender a principal especificidade do caso brasileiro, ou seja, de que nossa evolução não é produto exclusivo de nossas forças internas. Rangel entende que a economia brasileira, à medida que nasce como complemento de uma economia em estágio bem mais avançado que o seu e que a ela tem que se ajustar, acaba tendo seu movimento determinado, simultaneamente, por duas ordens de lei: as leis que imperam no campo das relações internas de produção e as que prevalecem no campo das relações externas. Daí, o caráter dual de nossa economia.

segunda, que "mantêm" o grau de divisão social do trabalho, tem lugar quando a substituição assume a forma de produção mercantil simples, utilizando os fatores liberados da produção de exportações. A terceira, que "amplia" a divisão social do trabalho, se dá quando a substituição toma a forma mercantil-capitalista utilizando não apenas os recursos liberados pela atividade exportadora, mas também, recursos antes empregados na economia natural. Quando ocorre este terceiro caso, finda a fase de crescimento para fora e tem início a fase da industrialização substitutiva. Comentando estas três formas, Rangel diz que: "de um modo geral, podemos dizer que a economia se "agrariza", quando a substituição de importações é feita em âmbito natural, e se "urbaniza", quando se faz em âmbito mercantil. Neste último caso, conforme a unidade substituidora seja de tipo artesanal ou capitalista, as inversões na criação da capacidade produtiva resultarão em simples emprego alternativo para os recursos libertados pela produção de exportações ou em expansão da procura global de fatores. O processo de industrialização se desencadeia, portanto, quando a substituição de importações se faz em condições capitalistas" 6/.

Tendo por base os largos ciclos da economia mundial, os ciclos de Kondratieff, e os modos de resposta interna Rangel aponta, de forma sumária, os principais momentos que caracterizam a evolução da economia brasileira, a partir do século XIX, e que vão desembocar na industrialização. 7/

6/ Rangel, I.M. Prefácio. op.cit.

7/ Gilberto Paim, inspirado nas idéias de Rangel, realizou um esforço para evidenciar a estreita correspondência entre as etapas da formação econômica brasileira e os largos ciclos de Kondratieff. Tal esforço acha-se registrado em PAIM, Gilberto. Industrialização e Economia Natural. op.cit.

A primeira metade do século XIX é caracterizada, segundo Rangel, por um gradativo esforço substitutivo de importações que acompanha a fase descendente do 1º Kondratieff. Tal esforço resolve-se a nível da própria fazenda de escravos, através da transferência de recursos antes empregados na produção de exportação para a produção de auto-consumo. As fazendas crescem, tornam-se mais complexas e transformam-se em algo muito próximo a verdadeiras autarquias. Num segundo momento, após 1850, ocorre o movimento inverso. Acompanhando o ramo ascendente do 2º Kondratieff, a demanda estrangeira por produtos nacionais cresce vertiginosamente, provocando nova resposta a nível da fazenda de escravos. Esta especializa-se na produção para exportação, às custas da diminuição da produção para auto-consumo. As unidades "abrem-se" e os bens e serviços, cuja produção foi reduzida, passam a ser atendidos via importação. Este movimento induz que, fora da fazenda, expanda-se a economia de mercado, pois a atividade de exportadora implica em construção de meios de transportes, armazéns, instalações portuárias, ampliação do aparelho governamental, cujas funções tornam-se mais complexas, acumulação de grandes volumes de capital comercial, expansão das aglomerações urbanas, etc.

É no bojo deste processo, que a economia brasileira defronta-se com a crise da escravidão e vê nascer o latifúndio feudal. Os escravos libertos e outros trabalhadores livres e semi-livres buscam reconstruir sua antiga autosuficiência, agora a nível familiar necessitando, para tanto, apenas de um pedaço de terra para cultivar. Isso deu origem a um novo complexo rural, a nível familiar e não mais da fazenda, que permitiu

cortar o cordão umbilical, que subordinava o atendimento das necessidades extra-agrícolas da força de trabalho à fazenda. "Repetia-se aqui, a experiência clássica da transformação da Vila Romana em feudo medieval. O complexo rural reestabelecia-se em condições feudais, isto é, latifundiárias" ^{8/}.

Nos finais do século XIX a economia brasileira entra em nova fase substitutiva. Por esta época, o capitalismo mundial experimenta a fase descendente do 2º Kondratieff, que provoca uma queda relativa na procura estrangeira para nossos produtos. O novo esforço substitutivo se deu em parte no campo, onde a população rural buscava a autosuficiência e, em parte, no setor urbano onde houve uma grande proliferação de pequenas unidades produtivas voltadas ao atendimento do mercado interno recém criado. Estas pequenas unidades, apesar de pré-capitalistas em sua maioria, intensificavam o processo de formação da renda monetária e ampliavam o âmbito das trocas comerciais. Este fato, para Rangel, foi decisivo para o posterior desenvolvimento do capital industrial no Brasil. "Esse mercado resultante do aparecimento de numerosos pequenos produtores independentes de mercadorias, é como terra adubada para o nascimento e expansão do capitalismo industrial que, historicamente, resulta do controle das atividades dos artesãos individuais pelo capital comercial. (...) Estava assentada a direção geral do movimento: o capital comercial controlaria as atividades dos artesãos independentes os quais se converteriam em operários e, na medida em que se

8/ Rangel, I.M. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro. Salvador, Progresso Editora, 1957. p. 81.

introduzisse um equipamento pesado tomariam forma e vulto as fábricas capitalistas" 9/.

É verdade que o início do século XX é marcado , particularmente a década de 20, pela expansão das trocas comerciais internacionais, conduzindo novamente, a uma realocação de fatores a favor da atividade exportadora. Contudo, os fatores transferidos foram retirados à economia de subsistência e não ao segmento de economia de mercado, recém criado. "As consideráveis aplicações de recursos na expansão da lavoura do café não foram feitas à custa da mão de obra e do capital, já aplicado na economia de mercado. Havia para a produção semi-artesanal e semi-capitalista que restara do movimento anterior um mercado estável, protegido pela inelasticidade da procura externa de nossos produtos de exportação. Os recursos aplicados ao café e ao cacau provinham da chamada lavoura de subsistência, isto é, das atividades não agrícolas do setor agrícola" 10/.

É com tais características, que a economia brasileira chega ao ano de 1929, que vai marcar o início da fase da industrialização substitutiva. Após alertar, que a crise de 29, apenas acelerou a crise interna, já latente com a formação de volumosos estoques invendáveis de café, Rangel destaca o fato mais significativo: a capacidade para importar caiu a um terço, exigindo um vigoroso esforço substitutivo. Mais ainda, esse novo esforço substitutivo dar-se-ia em condições capitalistas, implicando em forte aumento das inversões. Esta a especificida-

9/ Idem. Ibidem. p. 84

10/ Idem. Ibidem. p. 84

de da nova fase. "A substituição de importações não apenas tinha que fazer-se ao nível da economia de mercado; tudo a impelia, também, a operar-se em condições capitalistas. Noutros termos, o esforço de substituição de importações tinha que implicar em forte aumento das inversões, expressas estas em pagamento de mão de obra, compra de materiais de construção, de equipamento, etc. Este fato daria ao novo ciclo, feição própria, inconfundível. A economia era lançada aos empurrões, pelo caminho do desenvolvimento". 11/

Rangel entende que a industrialização substitutiva teve início como resultado, em grande medida, das transformações que haviam se processado na economia brasileira na fase de crescimento para fora. Por um lado, a expansão da agricultura de exportação, nas décadas iniciais do século XX, destruiu as bases para a recomposição da economia natural. Como consequência, a brusca interrupção do processo de inversão nos cafezais obrigou a população "sobrante" a procurar as cidades. Por outro lado, a existência de um setor mercantil, constituído de pequenos produtores independentes voltados para o mercado interno, garantiu um patamar mínimo na queda da renda interna tendo contribuído, também, para este fenômeno, a elevação dos gastos governamentais que atuou como um efetivo programa anti-cíclico.

É claro que, sob tais condições, houve um forte estímulo às inversões substitutivas e estas puderam realizar-se pois a queda da renda nacional provocou o surgimento de certa margem de capacidade ociosa no segmento mercantil voltado para o mercado interno que, em alguma medida, pode ser utilizada para

11/ Idem. Ibidem. p. 86.

a produção dos bens de capital necessários às inversões. A questão do financiamento foi resolvida, sem maiores dificuldades, via governo e crédito bancário.

Assim, no entender de Rangel, o início da industrialização brasileira nada mais é que um caso particular do processo mais geral que sempre esteve presente em nossa economia. "Nossa industrialização é, pois, apenas um caso particular da substituição de importações - quando esta é, ao menos em parte, feita em condições capitalistas - e a própria substituição de importações é apenas uma das formas, que assume o processo de realocação de recursos entre a produção para o mercado interno e para o mercado externo. Esta realocação é o fato mais geral e constante, o processo fundamental de todo o sistema" 12/

Mais ainda, a industrialização se dá, não por casualidade, por junção de circunstâncias, mas por irreversibilidade do movimento histórico. Neste sentido, o nascimento do capital industrial é produto de um processo secular de transformação por que passa a economia brasileira e no bojo do qual gestam-se e amadurecem-se as condições básicas para o surgimento da economia mercantil capitalista.

Retomando as proposições cepalinas, Rangel considera que, uma vez iniciada a industrialização substitutiva, toda a dinâmica da economia nacional passa a se assentar em novas bases. Isto porque a industrialização provoca o aumento da demanda por bens de toda a natureza, tanto de produção como de consumo modificando, inclusive, sua especificação. O resultado final é que, orientado, inicialmente para reduzir a pressão sobre

12/ Rangel, I.M. Prefácio. op.cit.

o balanço de pagamentos, o processo substitutivo, quando realizado em bases capitalistas, traz em si o germe da intensificação dessa mesma pressão. "Em resumo, a substituição de importações não somente aumenta a procura indiscriminada de todos os bens e serviços, seja de produção, seja de consumo. Modifica, também, a especificação desses bens e serviços. Ora, quando a procura de determinado bem supera o consumo, num país como o nosso, o primeiro movimento é para obter suplemento pela via da importação. Consequentemente, a substituição de importações, teleologicamente orientada para reduzir a pressão sobre o balanço de pagamentos, traz consigo, immanentemente a possibilidade de intensificação dessa pressão. Essa possibilidade se faz realidade, quando a substituição tem lugar em condições capitalistas" ^{13/}.

Assim, define-se um movimento contraditório que, repondo continuamente o desequilíbrio do setor externo, impulsiona a economia brasileira na direção do desenvolvimento. E, para Rangel, este processo tende a ter longa duração só encontrando seus limites, quando se completar o parque industrial interno. "São muito adiante quando, criada a indústria nacional de meios de produção, diminuir a aceleração implícita no processo industrialização de um país subdesenvolvido, a procura de importações tenderá a tornar-se preguiçosa, a exemplo do que ocorre com a procura de bens e serviços de infra-estrutura dos países desenvolvidos, com resultados depressivos, não apenas sobre a procura de importações, como também, sobre a procura global" ^{14/}.

13/ Rangel, I.M. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro. op.cit. p. 96.

14/ Rangel, I.M. Desenvolvimento e Projeto. op.cit. p. 121.

2. AS RELAÇÕES ENTRE INDÚSTRIA E AGRICULTURA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO.

Uma vez identificados os determinantes do processo de industrialização, a preocupação imediata de Rangel volta-se ao exame das relações que se estabelecem entre a indústria nascente e o vasto setor agrícola que ocupa a maior parcela da força de trabalho do país.

O ponto de partida é a idéia de que a agricultura brasileira esconde, para um observador pouco atento, sua verdadeira natureza de um complexo de atividades onde, ao lado das atividades, propriamente agrícola, desenvolvem-se várias atividades extra-agrícolas. Rangel chama atenção para o fato de que: "1) só uma parcela do tempo e dos recursos de produção de que dispõe o agricultor, se aplica, realmente àquilo que numa economia desenvolvida se chama agricultura, isto é, à produção de alimentos brutos e matérias primas; 2) a parte restante - muito mais importante do que pode parecer ao primeiro exame - se dedica à elaboração no interior da própria fazenda agrícola, da aqueles alimentos brutos e matérias primas e de outros materiais que não têm procura fora da economia agrícola, transformando-os em bens prontos para o uso -- consumo ou inversão --; e, 3) uma parte dos bens criados por essa atividade elaboradora se dedica ao consumo da própria família camponesa, isto é, da unidade econômica agrícola típica, ao passo que outra parte é vendida a outras unidades, incorporando-se, assim, à corrente geral das trocas" 15/.

15/ Idem. Ibidem. p.85

O que é fundamental reter, é que a unidade agrícola comporta um importante segmento de economia natural, entendida no sentido de que não está sujeita à divisão social do trabalho e às trocas mercantis. Rangel assinala que parte não desprezível do tempo de trabalho disponível na unidade agrícola é destinado à produção de bens de consumo - alimentos, vestuário, calçado, móveis e utensílios, etc. - e à de bens de produção - os mais variados instrumentos de trabalho. Assim, o camponês é simultaneamente agricultor, carpinteiro, tecelão, etc. "O agricultor é, pois, um homem que está com um pé na economia do mercado nacional (...), e outro na economia natural. Mais ainda, na medida em que submete os alimentos brutos e as matérias primas a certo grau de elaboração, não é propriamente um agricultor, mas o que numa economia desenvolvida chamaríamos de trabalhador industrial ("manufacturer", na terminologia de Smith). Seu ofício é pois, uma atividade complexa, mescla do que, com o desenvolvimento, com a divisão social do trabalho, virá a ser várias "indústrias", várias especialidades. A essa atividade assim constituída chamamos de complexo rural". 16/

A presença deste importante segmento de economia natural na agricultura brasileira, absorvendo parcela significativa do tempo de trabalho disponível e em condições de reduzida produtividade, tem, para Rangel, a seguinte implicação principal: a demanda de força de trabalho, provocada pela industrialização, pode ser suprida independentemente do crescimento populacional e do acréscimo de produtividade nas atividades anteriormente e-

16/ Idem. Ibidem. p. 86

xistentes. Ela vai sendo suprida, em última instância pela força de trabalho sobran-te no processo de dissolução do complexo rural. 17/

Nessas condições, a industrialização, à medida que vai abrindo o complexo rural e ampliando a divisão social do trabalho, implica em significativos ganhos de produtividade para a economia como um todo, pois, conduz à incorporação de parcela crescente de força de trabalho à economia mercantil. "Seria ocioso insistir, que isso cria condições favoráveis de um progressivo aumento da produtividade, porque, desde a publicação de "The Wealth of Nations", há quase dois séculos, essa verdade converteu-se em lugar comum, desgraçadamente, esquecida por muitos economistas modernos"^{18/}. Ademais, os efeitos da divisão social do trabalho se fazem sentir, também, sobre o que resta do complexo rural, ou seja, ao simplificar e especializar a tarefa do agricultor, cria as pré-condições para "(...) a gradual conversão da agricultura numa verdadeira indústria, como já o é virtualmente nos países mais avançados" ^{19/}.

17/ Segundo Rangel, a incompreensão desta questão conduziu o debate sobre o desenvolvimento a um impasse. Por um lado, economistas, como Furtado, recorreram ao suposto de sub-emprego para explicar o desenvolvimento econômico brasileiro no pós-30. Por outro lado, economistas, como Gudin, afirmando a inexistência de sub-emprego na década de 50, colocavam em xeque a continuidade do processo. Assim, a questão do desenvolvimento ficava reduzida à discussão sobre a existência ou não de sub-emprego o que, para Rangel, revelava o total desconhecimento da verdadeira natureza da agricultura brasileira.

18/ Rangel, I.M. Desenvolvimento e Projeto. Op.cit. p. 101.

19/ Idem. Ibidem. p. 101.

Das considerações acima, Rangel extrai a seguinte proposição: a questão central da industrialização brasileira, sob a ótica das relações internas, é a questão da transferência da força de trabalho da economia natural para o setor urbano. E, essa transferência não se faz de forma automática ou por decreto. Ela se dá de acordo com a natureza e a dinâmica do próprio processo de industrialização. Historicamente, dois são os caminhos para essa transferência: a) a força de trabalho é atraída pelos fortes estímulos criados pela economia de mercado e, b) a força de trabalho é expelida da economia natural.

O primeiro caminho teria seu caso típico na experiência norte-americana onde a relativa escassez da força de trabalho, aliada à proteção institucional gozada pelo complexo rural, obrigou a que a transferência se desse através dos altos salários pagos pelo setor industrial. A segunda via, típica de países como a Inglaterra e Alemanha, se fez desde a expropriação direta e violenta até a forma de taxação crescente sobre a população campesina.

O caso brasileiro estaria, segundo Rangel, mais próximo da primeira via, onde as inversões industriais provocadas pelo esforço substitutivo seriam o principal determinante do processo. "Segue-se, pois, que quando aumentam as inversões no interior da economia de mercado (...) gera-se no interior dela certo aumento da procura de mão-de-obra que, pelo mecanismo do salário e dos preços, se transfere para fora da economia de mercado, isto é, para a economia natural. A medula da economia de mercado nacional são a indústria e os serviços urbanos; na agricultura, ao contrário, reinam condições semi-naturais de

produção. Consequentemente, as inversões resultantes do esforço de substituição de importações tomam a forma específica de transferência de mão-de-obra do setor agrícola para a manufatura e os serviços" 20/.

Rangel adverte que o processo de ajustamento da agricultura aos desafios lançados pela industrialização não é automático, pois este, via de regra, destrói as bases da tradicional estrutura social agrária. "Certas formas de propriedade do solo são compatíveis com a nova organização do trabalho na agricultura; outras não o são, mas podem ajustar-se gradualmente a elas; outras finalmente, não o podem fazer e estão condenadas a desaparecer. Não há desenvolvimento sem reforma agrária"^{21/}. O que diferencia as várias experiências históricas é que em alguns casos, a reforma agrária tem que ser prévia e revolucionária, enquanto que em outras, pode ser simultânea e gradual.

No Brasil, claramente, os estímulos à inversão decorrem da alta lucratividade proporcionada pelo estrangulamento do setor externo. Assim, o início e seguimento do processo de inversões puderam se efetivar sem prévia reforma agrária, que elevasse os níveis de salário. "Daí, decorre radical diferença entre o problema do nosso desenvolvimento e o de um país como a Rússia e China ou a Itália, Nestes, as transformações das condições de produção na agricultura teriam e têm necessariamente, que preceder o surto de industrialização; no Brasil a industrialização começa e só depois paulatinamente vai exigindo que mudem as condições

20/ Rangel, I.M. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro. op.cit. p. 104.

21/ Idem. Ibidem. p. 105.

de produção na agricultura, na medida em que provoque aumento simultâneo na procura de mão-de-obra e de bens agrícolas. Por intermédio de uma pequena cadeia de pequenas transformações, todo o edifício vai mudando, a ponto de tornar-se irreconhecível, ao cabo de alguns anos. Paulatinamente, a agricultura vai perdendo seu aspecto de produção natural. Noutros termos, enquanto a reforma agrária russa, polaca ou chinesa foi e tinha que ser prévia e revolucionária, no Brasil ela pôde ser simultânea e gradual" 22/.

3. O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

A análise desenvolvida por Rangel sobre a industrialização no Brasil tem, como objetivo último, discutir e situar o papel do Estado, enquanto agente planejador do processo. O pressuposto é de que a planificação é o único caminho capaz de garantir um desenvolvimento contínuo e equilibrado. "O desenvolvimento espontâneo, acidental, que tivemos nos últimos anos não é razão para que acreditemos que as circunstâncias sempre se ordenarão do melhor modo possível. No Brasil, como em todos os países no mundo moderno, a ação do Estado pesa muitíssimo e é natural que busquemos disciplinar e ordenar essa ação , dentro de um projeto coerente de um plano - que nem sequer poderá ser concebido se não conhecermos a dinâmica do sistema, as forças em jogo" 23/.

Numa visão retrospectiva, Rangel começa por mostrar que o Estado brasileiro esteve presente desde os inícios da

22/ Idem. Ibidem. p. 107

23/ Idem. Ibidem. prefácio.

industrialização, no pós 30. Contudo, tal presença teve sucesso por mero acaso, como "produto de uma confusa coincidência de circunstâncias, surgida sem que ninguém soubesse porque e, muitas vezes, contra o desejo expresso dos grupos dirigentes" 24/. Ou seja, o Estado logrou resultados a despeito de não possuir uma política deliberadamente orientada para o desenvolvimento industrial.

Assim, por exemplo, logo após a crise de 30, o Estado brasileiro promoveu um conjunto de medidas destinadas a atender os interesses agrário-exportadores, que em última instância, resultaram em forte estímulo à atividade industrial. Em especial, a manutenção de uma baixa taxa de câmbio, se por um lado, garantiu a receita, em cruzeiros, do setor exportador funcionou, por outro, como forte barreira aos produtos importados, criando, desta forma, estímulos a inversão industrial.

Mais à frente, no pós guerra, quando o Estado defrontou-se novamente com sérios problemas de estrangulamento externo, adotou um controle rígido de importações definindo, agora, quais mercadorias poderiam ser adquiridas com as divisas disponíveis. O critério adotado foi o da essencialidade dos bens. Essa nova fase da política externa teve profundas repercussões sobre a dinâmica da economia. Como as importações eram administradas, foi relativamente fácil penalizar as importações de bens não essenciais, poupando, desta forma, divisas para os bens de consumo essenciais e para os bens de produção em geral. Sob tais condições a industrialização brasileira pôde avançar. Contudo, observa Rangel, esse mecanismo logo revelou sua face

24/ Idem. Ibidem. p. 42

perversa. Por um lado, realimentou fortes pressões sobre o balanço de pagamentos e, por outro, impôs uma tendência à subutilização da capacidade produtiva interna de bens de capital . Ou seja, o Estado, através da política externa, estimulava a substituição de bens não essenciais e inibia as inversões em bens essenciais de consumo e em bens de capital.

Em síntese, o que Rangel procura destacar é que o nosso desenvolvimento beneficiou-se, em grande medida, de um conjunto de medidas tomadas pelo Estado, a maioria das quais destinadas a resolver outras questões que não a do próprio desenvolvimento. Ademais, como consequência, nosso desenvolvimento começou a padecer de sérios desequilíbrios que, em última instância, poderiam resultar no bloqueio de todo o processo.

É em função desta constatação básica que Rangel pensa as novas funções a serem assumidas pelo Estado. Trata-se, agora, de o Estado assumir, decisivamente, o comando das variãveis estratégicas e direcionar, planejadamente, o nosso desenvolvimento. Nesta perspectiva, caberia ao Estado:

- a. criar, de forma planejada, as "oportunidades de inversão" , em setores selecionados, através do exercício do monopólio das dívidas e,
- b. estimular, ao máximo, a utilização da capacidade já instalada de bens de capital e, simultaneamente, garantir o suprimento complementar desses bens, via importação.

A atividade de planejamento teria como tarefa inicial, a pesquisa dos desequilíbrios existentes no setor industrial. Assim, caberia ao Estado identificar quais os setores ou ramos industriais que possuem capacidade ociosa (elos fortes)

e, inversamente, quais aqueles que estão operando a plena capacidade, ou seja, que dependem de novos investimentos para aumentar a produção corrente (elos débeis). A função do planejamento consistiria, fundamentalmente, em tornar efetivas as oportunidades de inversão para os setores débeis, mas de tal forma que a maior parcela da demanda de bens e serviços gerada pelas novas inversões, fosse dirigida ao aproveitamento da capacidade sub-utilizada dos setores que compõem os elos fortes do sistema.

Rangel argumenta que os elos débeis em economias tipo a brasileira, são facilmente identificáveis, pois confundem-se com os setores produtores dos bens que usualmente são supridos via importação "(...) o planejador brasileiro tem todos os elos débeis da economia já devidamente catalogados e classificados por ordem de magnitude e importância, sob a forma de longa lista de importações. Todo o seu trabalho preliminar consiste em criticar essa lista que, para ele, é um dado prévio, para o efeito de verificar sobre que item deve ser orientado o esforço de substituição de importações" ^{25/}

Ou seja, qualquer restrição à importação dos bens escolhidos provoca, automaticamente, o surgimento de oportunidades de inversão. Desta forma, cabe ao planejador, a partir do exame da pauta de importações, selecionar aquelas indústrias a serem substituídas, tendo em vista, sempre, maximizar a utilização da capacidade das indústrias já instaladas. O instrumento, por excelência, a ser utilizado para direcionar a decisão dos inversores privados é a manipulação dos preços relativos, via taxa de câmbio. Suplementarmente, o Estado pode, apoiado em seus bancos de desenvolvimento, investir nas indústrias pesadas supri

25/ Idem. Ibidem, p. 114.

doras dos bens necessários aos seus programas de infra-estrutura. Com isso faria tais setores crescerem à frente da demanda, o que não seria conseguido através de inversores privados, revertendo-os, posteriormente, ao capital privado.^{26/}

A outra tarefa básica do planejamento seria cuidar da defesa da capacidade para importar. Rangel está preocupado aqui, em garantir um patamar mínimo da capacidade para importar, tendo em vista assegurar o fluxo de suprimento dos bens de capital não produzidos internamente. De novo, neste caso, a manipulação cambial é o instrumento por excelência. Trata-se de fixar o preço, em cruzeiros, que corresponda à receita máxima de exportação. Isto deveria ser feito para cada produto de exportação, isoladamente.

Em resumo, Rangel vê, em função das especificidades de nosso processo de desenvolvimento, condições próprias a uma eficaz atividade de planejamento mesmo não dispondo o Estado da posse efetiva dos meios de produção. O requisito é um só: fazer de direito o que já está fazendo de fato, ou seja, converter o comércio exterior em serviço de utilidade pública. A partir daí, o Estado, determinando um a um os preços em moeda nacional dos produtos de exportação e de importação passa a ter

26/ Rangel atribui grande importância na atividade de planejamento, à elaboração de projetos específicos. Ou seja, uma vez selecionados os setores a desenvolver, a tarefa seguinte consiste na preparação de projetos detalhados de cuja análise conjunta surgirá a escala de prioridade. O plano deve partir, portanto, da decisão de quais projetos devem ser implantados e de qual sua distribuição no tempo. O exame das principais questões, teóricas e práticas, envolvidas na elaboração de projetos está registrado em Rangel, I.M. Elementos de Economia do Planejamento. Salvador, Progresso Editora, 1960.

condições de assumir o comando real dos processos básicos da economia. "As condições básicas do planejamento estão criadas e se trata, apenas, de aprender a usá-las. Ao economista cabe a árdua tarefa de provar que ninguém tem coisa alguma a ganhar pela conservação de formas jurídicas vazias, que apenas servem para inibir todo esforço de direção da economia fazendo, também, com que nosso desenvolvimento continue a ser o que tem sido - fruto de uma sequência de deastres" ^{27/}.

27/ Rangel, I.M. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econô-
mico Brasileiro. op.cit. p. 125.

NOTA BIOGRÁFICA

NOTA BIOGRÁFICA

Ignácio Mourão Rangel nasceu em Mirador, Estado do Maranhão, em 1914. No início da década de trinta, após breves passagens pelas Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e de Agronomia de São Luis do Maranhão, ingressa na Faculdade de Direito de seu Estado natal. Em meados da década integra a Aliança Nacional Libertadora, seguindo-se dois anos de prisão e sete de domicílio forçado em São Luis. No pós guerra radica-se no Rio de Janeiro, exercendo as atividades de jornalista e tradutor.

No início da década dos cinquenta integra a Assessoria Econômica da Presidência da República onde participa de todo o debate sobre a questão energética nacional, inclusive dos estudos que deram origem à Petrobrás. Em 1953 ingressa no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, recém criado. No ano seguinte segue para Santiago do Chile para cursar um dos primeiros programas de formação de técnicos em desenvolvimento promovido pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL -. A volta integra-se definitivamente aos quadros do BNDE do qual só se afastará em 1965 devido as graves problemas de saúde. Durante este período, participa ativamente da vida nacional, principalmente por ocasião do Plano de Metas onde exerce funções de assessoria junto ao Ministério de Viação e Obras Públicas e ao Conselho de Desenvolvimento. Por esta período, ministra cursos em diferentes escolas de economia do país, além de ser colaborador regular na área de economia dos cursos promovidos pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB -.

Além de artigos publicados em diferentes periódicos

cos, tem os seguintes principais trabalhos:

- A Dualidade Básica da Economia Brasileira, escrito em 1952/53 e apresentado como texto para discussão na Assessoria Econômica da Presidência da República.

- El Desarrollo Económico en Brasil, escrito em 1954 como trabalho de conclusão de curso apresentado à Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL;

- Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro, que reúne um conjunto de conferências pronunciadas em meados de 1955 sob o patrocínio do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política - IBESP;

- Desenvolvimento e Projeto, de 1957, elaborado a partir da experiência no Departamento Econômico do BNDE e submetido à prova monográfica sobre "Critérios para a Seleção de Investimentos Prioritários";

- Elementos de Economia do Projeto, que é resultado de um curso ministrado no início de 1959, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade da Bahia;

- Recursos Ociosos na Economia Nacional, que é a transcrição da aula inaugural proferida no Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB -, em 1960;

- A Questão Agrária Brasileira, de 1961, que apresenta o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo autor no grupo de trabalho criado pela Presidência da República para analisar e propor soluções para o problema agrário brasileiro e,

- A Inflação Brasileira, de início de 1963, que constitui o trabalho mais "acabado" e divulgado do autor.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BANDEIRA, M. O Governo João Goulart: As Lutas Sociais no Brasil. R.J. Ed. Civilização Brasileira, 1977.
- BRASIL, Minist. do Planej. e Coord. Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. 2a. edição. R.J., Documentos EPEA nº 1, 1965.
- BRASIL, Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965. Documento Síntese. R.J., s/e, 1962.
- CAMPOS, R. de O. "Dos Opiniones sobre la Inflación en Latincamé rica". Hirschmann, A. O. (ed.) Controversia sobre Latinoamérica. Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1963.
- _____. Ensaio de História Econômica e Sociologia. 2a. edição, R.J., APEC, 1964.
- _____. "Inflação e Crescimento Equilibrado". Ellis, H.S. (ed.). Desenvolvimento Econômico para a América Latina. R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- _____. A Moeda, o Governo e o Tempo. R.J., APEC, 1964.
- CANDAL, A. A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas. R.J., IPEA, 1968.
- CENTRO CEPAL/BNDE. Brasil 66: A Evolução Recente da Economia Brasileira. R.J., 1967, mimeo.
- CEPAL. Estudio Económico de América Latina - 1957. Santiago, 1958.
- COSTANZO, G.A. Programas de Estabilización Económica en América Latina. México, Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos, 1961.
- FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. 3a edição, R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1965 (1a. edição: 1961)
- _____. A Pré-Revolução Brasileira. R.J., Ed. Fundo de Cultura, 1962.

- GORENDER, J. "Contradições do Desenvolvimento Econômico no Brasil". Problemas da Paz e do Socialismo, fevereiro de 1963.
- GRUNWALD, J. "La escuela estructuralista. Estabilización de Precos e Desarrollo Económico". Hirschman, A. O. (ed.) op.cit.
- KONDRATIEFF, M. & GARVY, G. "Las Ondas Largas de la Economía". Revista de Occidente. Madrid, 1946 (Biblioteca de la Ciencia Económica, 4).
- LESSA, C. Quinze Anos de Política Econômica no Brasil. Campinas, Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 1972, nº 4. (1ª. edição: 1964).
- MIRANDA, J.C. da R. O Plano Trienal: O Canto do Cisne do Nacional-Desenvolvimentismo. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1979, mimeo.
- MUNHOZ, D.G. "Desequilíbrios Externos desde o Pós-Guerra: Origens e Fontes de Financiamento". R.J., Conjuntura Econômica, vol.3, nº 11 (nov. de 1977).
- PAIM, G. Industrialização e Economia Natural, R.J., ISEB, 1957.
- PINTO, A. "Nem Estabilidade nem Desenvolvimento". Sá Jr., F. (ed) Inflação e Desenvolvimento. R.J., Ed. Vozes, s/d.
- PREBISCH, R. Hacia una Dinamica del Desarrollo Latinoamericano. 2ª. edição. México, Fondo de Cultura Económica, 1971(1ª.ed.:1963).
- RANGEL, I.M. El Desarrollo Económico en Brasil. Santiago, 1954, mimeo.
- _____. "Desenvolvimento e Projeto". B.H., Revista da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais. Separata do nº 9, 1957.
- _____. Dualidade Básica da Economia Brasileira. R.J., ISEB, 1957.
- _____. Elementos de Economia do Projeto. Salvador, Progresso Editora, 1960.

- _____. A Inflação Brasileira. 3a. edição. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978 (1a.edição:1963).
- _____. "A Inflação Brasileira". Sá Jr., F. op.cit.
- _____. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro. Salvador, Progresso Editora, 1957.
- _____. A Questão Agrária Brasileira. Recife, CONDEPE, 1962.
- _____. Recursos Ociosos na Economia Nacional. R.J., ISEB, 1960.
- REZENDE, F. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Coleção Relatórios de Pesquisa, R.J. IPEA/INPES, 1972, nº 3.
- RODRIGUEZ, O. Informe sobre las Críticas de la Concepción da la CEPAL. Santiago, ILPES, 1971. Mimeo.
- _____. "Sobre la Concepción del Sistema Centro-Periferia" Santiago. Revista de la Cepal, 1º semestre de 1977.
- SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio a Castelo. R.J., Ed. Paz e Terra, 1976.
- SUNKEL, O. "Um Esquema Geral para a Análise da Inflação". Sá Jr., F.(ed), op.cit.
- _____. "La Inflación Chilena: un enfoque heterodoxo". Santiago, Trimestre Económico, Ed. Universitária, 1958.
- TAVARES, M. da C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Tese de Livre Docência. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1974, mimeo.
- _____. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. R.J., Zahar Editores, 1972.