

Coleção

RETRATOS DO BRASIL

Volume 158

Ignacio Rangel

CICLO, TECNOLOGIA E CRESCIMENTO

R154c

Rangel, Inácio.

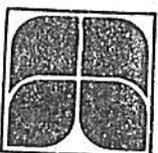
Ciclo, tecnologia e crescimento / Ignacio Rangel. — Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1982
(Coleção Retratos do Brasil : v. 158)

Apêndice.

- I. Brasil — Condições econômicas I. Título
- II. Série.

81-0636.

CDD — 330.981
CDU — 338(81)



civilização
brasileira

A inflação e a reforma financeira — Está implícita no que aí fica dito uma forte expansão do dispêndio e, por isso mesmo, da demanda global, que alguns (ou muitos?) querem comprimir, na esperança de sufocar a inflação. Ora, a expansão da demanda de que aqui se trata é um movimento concomitante com a expansão da oferta, via utilização da capacidade ociosa. Não se trata, pois, de uma inepta tentativa de expandir a demanda via criação de meios de pagamento pelo poder emissor, mas de pôr a jorrar as fontes de pagamento nacional, até porque é tão inepto pretender acabar com a inflação limitando arbitrariamente os meios de pagamento, como tentar expandir a demanda social pela expansão igualmente arbitrária desses mesmos meios de pagamento.

V. Que é poupança interna? ¹

Disse o Ministro Delfim Netto, em outubro passado, que era hora de que procurássemos recorrer mais à *poupança interna* para financiar nosso desenvolvimento. Conclusão de uma obviedade ululante, pelo menos ao primeiro exame.

Mas só ao primeiro exame. O próprio Ministro parece entender como poupança o resultado da compressão do consumo, sendo fácil ver a que tal coisa conduz: redução dos salários, dedução das rendas fixas, através de uma correção monetária insuficiente, baseada num deflator maroto, adrede preparado, e coisas que tais, como o aumento da carga fiscal, sob os mais espiciosos argumentos, para produzir uma "poupança compulsória". Etc.

Não pararemos aí, entretanto. O Professor José Serra, da Unicamp, um crítico do Ministro, vem em socorro deste, ao dourinar ² que a dita poupança interna é uma "bobagem desmedida", ou uma "ridícula idéia". Noutros termos, se o Governo não tiver nenhum êxito — o que não seria de espantar, pois, como de esperar, nada de sério está sendo feito —, estará absolvido de anemão, dado que os críticos do Ministro e de sua política já haviam postulado que não há mesmo nenhuma poupança interna a mobilizar.

Conceição, Belluzo e João Manoel ³ não vão tão longe, mas, muito sapientemente, ocupam-se em enumerar coisas que *não cons-*

1 Artigo publicado em *Encontros com a Civilização Brasileira*, vol. III, nº 10 (número 28), 1981.

2 Serra, José. A volta da ciranda, *Folha de São Paulo*, 1º nov./80.

3 Belluzo, João de São Paulo, 9/nov./80.

tiuem poupança — uma enumeração necessariamente incompleta, pois o universo de coisas que *não são poupança* é, naturalmente, infinito. Em todo caso, ajudam na conceituação do problema quando dizem que as fábricas de máquinas *estão com capacidade ociosa*. Noutros termos, estamos nos endividando no estrangeiro para comprar coisas que já poderíamos produzir aqui.

Ora, a idéia de poupança é inseparável dessa de capacidade ociosa. A poupança, como o tradicional pé-de-meia, ou como o saldo devedor de certas contas financeiras, é mesmo uma idéia ridícula, como dizem os mestres da Unicamp. Os marxistas, desde sempre, e os economistas burgueses, pelo menos desde Keynes, têm a obrigação de saber que o conceito de poupança, no sentido de contabilização do incremento de renda associado ao aumento do investimento (investimento propriamente dito, mais consumo função do primeiro), é necessariamente dinâmico e associa-se à existência de capacidade produtiva ociosa. Sem essa, nenhum artifício poderá, a *curto prazo* (e é desse que se trata), conduzir a um incremento da renda real, por ambas as parcelas das quais essa se compõe.

O Ministro tem razão — Ora, a verdade é que nenhuma solução para a presente conjuntura brasileira — caracterizada por um envolvimento externo obviamente incompatível com as forças pre-desemprego interno — pode ser configurada, se não passa por um forte aumento do uso de fatores internos. A forma sintética de dizer isso não pode ser outra senão a usada pelo Ministro Delfim, isto é, a ênfase no uso da poupança interna.

Muitos interlocutores, especialmente os quadros mais jovens, sempre que me ouvem dar razão ao Ministro Delfim, costumam objectar que talvez o que este chama de poupança interna não seja o que eu chamo. Custa crer, mas é possível que o Ministro possa supor, por exemplo, que o saldo dos depósitos no sistema nacional de poupança pode ser entendido como poupança interna, especialmente tendo em vista que, quando nos referimos a poupança, não é de uma poupança abstrata que queremos falar, mas de uma poupança concreta, que possa servir para o financiamento de projetos a *cargo do setor público* da economia — o mesmo setor público que, no caso do sistema nacional de poupança, aparece como devedor, não como credor. Tal poupança não é, pois, um ativo, mas um passivo; isto é, não é uma *disponibilidade*, mas uma *exigibilidade*, com a qual, naturalmente, nada se pode construir.

Essa visão popularesca do problema, que toma alhos por bugalhos, não me parece ser a do Ministro Delfim do Governo. O que esses querem é *captar* uma parcela maior da renda nacional *presente* — comprando, portanto, o consumo e os investimentos por eles declarados não-prioritários — para o financiamento dos investimen-

tos prioritários e, como não acreditam muito na eficácia dos seus esforços nesse sentido, pois é claro que o corpo económico vai resistir, voltam ao usado expediente de recorrer à "poupança externa".

Em tal caso, a referência à poupança interna teria mero sentido demagógico, visando a emboriar as resistências às políticas aludidas, como sugerem Conceição e seus (ou nossos) amigos da Unicamp. Não obstante, mesmo que fosse por conveniência pedagógica, devemos começar por reconhecer que "o Ministro tem razão", passando a definir os termos do problema.

Afinal, que é poupança interna? — Se a poupança interna não é isso nem aquilo, como dizem uns, nem por isso deve ser descartada como uma ilusão ou, nas palavras de José Serra, "uma bobagem desmedida", ou uma "idéia ridícula". Em tal caso, convém dizer claramente o que é poupança interna. Talvez a possamos definir como o valor daquela parcela do excedente económico nacional a *resultar do uso do potencial produtivo ora ocioso*, e que vier a ser investido. Existe, pois, como uma virtualidade ou *possibilidade*, o que não quer dizer que não tenha existência real, pois a possibilidade é também uma maneira de ser.

A existência de capacidade ociosa emerge, assim, como a primeira condição para um aumento do investimento — e, portanto, da poupança — que não implique contração do consumo e que, ao contrário, implique a expansão concomitante desse consumo. Com efeito, reiticamente, o investimento pode crescer à custa do consumo, ficando esse constante, ou crescendo simultaneamente à mesma taxa, ou a taxa diferente. Não obstante, dado que a capacidade ociosa é companhia habitual do moderno capitalismo, onde o pleno emprego só pode ser concebido como limite, as variações do investimento, num e noutro sentidos, costumam suscitar variações do consumo, se bem que a taxas menores, do mesmo sinal.

Se a economia brasileira está em crise, atualmente, isso se deve a que o esforço de formação de capital não acompanhou a expansão do potencial produtivo, dado que a contração do investimento não é *compensada* por variações do consumo, *de sinal contrário*, mas sim por variações *do mesmo sinal*, o que agrava o problema. Conseqüentemente, devemos conceber a possibilidade de um aumento do investimento financiado por poupança interna, não como causador de uma contração do consumo, mas sim da expansão deste. Compreendendo-se, não é possível usar a capacidade ociosa do *capital* sem usar paralelamente a capacidade ociosa do *trabalho*, isto é, sem engajar mão-de-obra, ou seja, sem ampliar a folha de salários. Ora, mais salários importarão, necessariamente, em mais consumo.

A razão pela qual devemos esperar um crescimento do consumo menos que proporcional ao aumento do investimento está na estrutura do nosso actual potencial produtivo ocioso, que importa num

baixo multiplicador de emprego. Não teria sido assim nos anos 30, mas é assim agora, sem margem para dúvidas.

A existência de potencial produtivo ocioso não implica, só por si, a capacidade de engendrar um aumento da poupança. Essa é apenas a primeira condição, sendo a segunda a configuração de uma demanda de investimentos compatível com a estrutura da oferta incremental a resultar do uso da capacidade ociosa. Noutros termos, é mister saber que capacidade ociosa é essa, e que demanda de investimentos é essa, concretamente. A terceira condição está na existência de um aparelho de intermediação financeira capaz de tornar efetiva a demanda de investimentos. Conseqüentemente, devemos estudar, com toda isenção:

Primeiro: onde se localiza a capacidade ociosa, que produtos pode oferecer e em que condições;

Segundo: onde se localiza a demanda potencial de bens de investimento, e em que condições;

Tercero: como se comportará o aparelho nacional de intermediação financeira existente e que mudanças será mister introduzir nele.

Onde está a capacidade ociosa — Ao longo do processo de industrialização do Brasil sucedem-se crises periódicas, nas quais se confrontam um setor de ociosidade e um setor de pontos de estrangulamento. A cada nova volta do parafuso cíclico, mudam as atividades que compõem um e outro pólo, de modo que é mister estudá-los a ambos, concretamente. Começamos pela identificação do atual pólo de ociosidade da economia brasileira.

A sucessão dos pólos de ociosidade e de antiociosidade não se tem feito ao acaso, mas seguindo uma ordem, cuja *rationale* não é difícil de revelar. Com efeito, ao começar o processo de industrialização, o Brasil era, essencialmente, um importador de *produtos finais*, de modo que a implantação do parque devia começar necessariamente por aí. Entretanto, dado o modo como se empreendeu a substituição de importações (pelo menos na área mais desenvolvida do país, o Centro-Sul e, mais especialmente, o eixo Rio-São Paulo), os investimentos implícitos fizeram prova de um enérgico poder de multiplicação de *renda e emprego*, de tal modo que, uma vez criada a não apenas essa demanda havia crescido, como mudado *de estrutura*. Noutros termos, a demanda de *produtos finais* foi parcialmente substituída por uma demanda de *produtos intermediários* ou bens de produção. Por outras palavras, ao lado de uma área de excesso de capacidade, configurava-se outra de insuficiência de capacidade de produção, vale dizer: de ociosidade e de antiociosidade.

A criação de capacidade excessiva, na área dos antigos pontos de estrangulamento, postos em evidência pela pressão sobre o balanço de pagamentos, surge como *possibilidade*, à vista do fato de que o processo de industrialização teve início e prosseguimento na ausência

de qualquer planejamento digno desse nome. Entretanto, observado mais de perto o processo, veremos que a formação de excesso de capacidade não é uma simples possibilidade, mas uma virtual *necessidade*, até porque a *crise* que, segundo a conhecida mecânica dos *círculos* (jugharianos), interpõe-se entre um período de prosperidade e outro, induz mudanças institucionais que favorecem os investimentos num determinado grupo de atividades, imprimindo ao esforço de formação social de capital um caráter de movimento pendular. Os estímulos conferidos ao setor privilegiado só serão retirados ou limitados pela sociedade, por efeito da *crise subsequente*, vale dizer, pela simultânea revelação de um pólo de ociosidade e de um pólo de antiociosidade.

Entre as diversas causas que, historicamente, conduziram à formação inevitável de capacidade ociosa está a circunstância de que, sendo mister implantar indústrias de produtos finais, num virtual deserto industrial, privado de um moderno setor supridor de bens de produção (peças de reposição, instalações de reparações e manutenção), as novas unidades industriais teriam, necessariamente, que conter as instalações correspondentes. Era como se às unidades *industriais* acoplássemos unidades *artesaniais*: as primeiras suprindo bens de consumo e as segundas, bens de produção. A capacidade ociosa tinha, assim, um duplo aspecto, a saber: ao suprir *bens de consumo*, a nova unidade produtiva permite a liberação de parte da *mão-de-obra* antes ocupada na produção para autoconsumo; ao suprir *bens de produção*, cria a possibilidade de contribuir para a implantação de outras indústrias, diferentes daquelas para as quais haviam sido criadas.

Nosso presente setor de ociosidade representa a culminação desse processo: a) porque o ciclo anterior conduziu à implantação, não mais de unidades artesanais anclares, supridoras de bens de produção, mas de uma indústria supridora de tais bens, por direito próprio; b) porque o processo de liberação de mão-de-obra pela economia natural já não se limita ao suprimento de bens de consumo outrora auto-supridos pela casa de família, especialmente campo-nosa, mas também da mão-de-obra antes ocupada nos *serviços domésticos urbanos* e por essa *segunda* economia natural representada pela produção de bens e serviços de produção, para autoconsumo, pelas fábricas, usinas, serviços de transporte, etc..

Essas novas unidades capitalistas cristalizadoras de capacidade ociosa são capazes de expandir sua produção a custos unitários decrescentes, já que a parcela fixa dos custos está coberta. É a *diferença entre os custos unitários, nas condições de sub e pleno emprego* da capacidade, que constitui a *fonte primária da poupança interna a mobilizar*.

Onde está a área de antiociosidade — Ao longo do processo de industrialização, entre as atividades supridoras de bens e serviços tor-

nados escassos pelo próprio processo, acaba por definir-se um grupo de tais atividades que, à vista das virtualidades suscitadas pelos ciclos anteriores, especialmente pelo último, surge como candidato a investimentos que, *de algum modo*, utilizem o excesso de capacidade a invendas institucionalis a serem induzidas pela crise deverão, obrigatoriamente, conduzir a uma demanda incremental (função dos novos investimentos rompedores de pontos de estrangulamento) que seja *estruturalmente* diferente da vigente, nas condições anteriores.

Com efeito, a estrutura da demanda anterior às mudanças institucionais a serem impostas pela crise não corresponde, por definição, à estrutura vigente da oferta, razão pela qual conduz a uma pressão insuportável sobre o balanço de pagamentos. Segue-se que o suposto de uma capacidade para importar que acompanhe, *pari passu*, o processo de expansão da renda (ou dos investimentos), tão evidentemente em nossos "planos" e "programas de governo", simplesmente supõe inexistente o problema que queremos resolver.

Ao lado de uma indústria já bastante desenvolvida de bens de produção — inclusive aquela indústria criada para o suprimento de certos bens de consumo, *que são equipamentos de fato, como os eletrodomésticos*, etc. —, o processo de industrialização suscitou como serviços de utilidade pública. Ora, a nova demanda (função dos investimentos em tais serviços) pode, *em medida muito maior do que o está sendo*, ser atendida pelo uso da capacidade ociosa já acumulada. Não pode haver a menor dúvida de que o Brasil se está dividando no estragante para o pagamento da importação de bens que já estamos em condições de suprir.

Não é certo que isso implique ulterior "fechamento" da economia, embora com nossa presente política de comércio exterior isso fosse inevitável. Com efeito, parte de nossa presente capacidade ociosa deverá ser basicamente utilizada através da efetivação da oferta substitutiva de importações; mas há outra parcela da capacidade ociosa que, ao contrário, terá que entrar em processo de utilização através do aumento das exportações.

Toda a *primeira fase* da industrialização do Brasil teve lugar nos quadros de uma estrita substituição de importações, no sentido de que, salvo nos anos mais recentes, o peso das importações na composição da oferta global de bens e serviços esteve em declínio. Não obstante, o Brasil faz parte daquela parcela da economia mundial que, por diferentes motivos, esteve submetido às mesmas injunções. Ora, nada impede que sejam formas novas de intercâmbio que impliquem um *esforço coletivo* ou supranacional de *substituição de importações*. Por outras palavras, visto o processo da ótica estritamente nacional, estaremos vivendo um processo de *abertura*; entretanto, do ponto de vista coletivo, estará tendo lugar um processo de *fechamento*.

10. Os países do Mercado Comum Europeu oferecem um brilhante exemplo desse paradoxo.

Papel do aparelho nacional de intermediação financeira — O estilo ou modelo de desenvolvimento da economia brasileira, nos quadros esboçados da industrialização substitutiva de importações, tende a potenciar o papel do aparelho de intermediação financeira. Com efeito, se, em vez de um crescimento harmônico da economia, interressando simultaneamente a todos ou, pelo menos, à maioria dos "setores" — no sentido lato — componentes do sistema econômico, o dito crescimento tende a localizar-se num grupo restrito de atividades após outro, é óbvio que a formação de capital através do reinvestimento dos lucros de cada empresa deve desempenhar papel secundário. A forma dominante de formação de capital deve ser a captação do excedente econômico em um ou muitos setores ou atividades, transferido-o para o grupo de atividades que, no momento, esteja em processo de crescimento privilegiado. Isso torna inde intermedição financeira.

Por tal aparelho, devemos entender não apenas as instituições titulares do mesmo, a exemplo do sistema bancário, das bolsas de valores, do sistema de poupança, etc. Historicamente, os meios e modos de promover transferências de determinadas unidades produtivas — ou atividades econômicas ou setores — para outras vêm mudando de etapa em etapa ou de ciclo em ciclo. No início do processo de industrialização, até mesmo redistribuições *intra-setoriais* dos ativos implicavam transferências interindustriais ou intersectoriais, isto é, operavam como parte do aparelho de intermediação financeira. *A fortiori*, a política fiscal e cambial. Entretanto, à medida que o processo avança, o aparelho tende a formalizar-se, a assumir feição clássica, renunciando o inevitável *caçamento* do capital bancário com o capital industrial, para dar origem ao *capitalismo financeiro*, forma superior do capitalismo.

O fato de haverem surgido os grandes serviços de utilidade pública — os quais, em sua forma mais avançada admitida em nosso direito, assumem o caráter de *concessão de serviço público a empresa privada* — como unidades produtivas típicas do *pólo de antioiosidade* do presente ciclo prenuncia um decisivo avanço institucional do aparelho nacional de intermediação financeira, promovendo para o primeiro plano, como instrumentos de transferência intersectorial de poupança ou excedente econômico, os artifícios *clássicos*, merecendo destaque as *debentures* ou *obrigações*, permitindo resolver os problemas paralelos da garantia e da liquidez, especialmente para o fim de influir sobre a estabilidade dos fluxos e para libertar o Poder Público da responsabilidade pela liquidez, que tem, atualmente, no sistema nacional de poupança.

Tudo isso interessará às condições gerais de ruptura dos pontos de estrangulamento do sistema econômico, à taxa de formação de capital, ao índice de utilização da capacidade ociosa, etc. E, pelo efeito de fazer surgir um moderno mercado *mobiliário* de valores, repercutirá sobre as condições de operação do mercado *imobiliário* (inclusive o fundiário), o qual, historicamente, surgiu como o primeiro, posto que embionário, *mercado mobiliário*.

A estrutura agrária — inclusive no que interessa ao direito do solo urbano — não ficará indiferente a essa inovação institucional.

Formas contingentes dos serviços de utilidade pública - Como ponto de partida para a definição das formas emergentes do aparelho de intermediação financeira, conviria o estudo atento do direito de concessão de serviços públicos. Esses serviços foram estruturados como *serviço público concedido a empresa estrangeira*, mas, à vista da crise das relações de nossa *economia pré-industrial* com o capital industrial, a cujos interesses servia (suprimento de produtos primários e organização do mercado para seus próprios produtos), crise essa a que não é estranho o fato de havermos penetrado na etapa da implantação do nosso próprio capitalismo industrial, foi inevitável buscar outro enquadramento institucional para os mesmos serviços.

Esse novo enquadramento foi, no início, a conversão do serviço público concedido a empresa privada estrangeira em "*régie directe*", isto é, *serviço de administração direta*, apoiando-se, direta ou indiretamente, no fisco. Com o tempo, a administração direta foi cedendo o passo à *empresa pública*, que adotava *formas privadas de administração*, preservando-se o caráter público das empresas. Em nossos dias, é essa a forma decisiva de organização dos serviços de utilidade pública do Brasil — sendo o Estado, ao mesmo tempo, poder concedente e concessionário —, representando um passo no sentido geral da *privatização do setor*.

Em sua forma acabada, a conversão do instituto da concessão de serviço público a empresa pública, em concessão de serviço público a empresa privada, concluirá o movimento de privatização do setor, mas para isso será mister o aparecimento de um serviço de intermediação financeira que substitua o que, no estrangeiro, servia outrora de base ao instituto do serviço público concedido a empresa estrangeira. Ora, somente sob a égide do Estado, basicamente como serviço público de administração direta (a exemplo e desenvolvendo a experiência do atual sistema nacional de poupança). Por outras palavras, teremos em ação a complicada dialética empresa pública *versus* empresa privada, havendo sempre atividades em processo de privatização e outras em processo de estatização.

Com efeito, o atual serviço de intermediação financeira, obviamente em crise, sucedendo-se às intervenções e liquidações de unidades privadas, não poderia cumprir com o seu cometido.