

SUBDESENVOLVIMENTO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS: O PETRÓLEO DA CAMADA DE PRÉ-SAL COMO CHAVE OU ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.

UNDERDEVELOPMENT, DEINDUSTRIALIZATION AND EXPLOITATION OF NATURAL RESOURCES: THE OIL IN THE SUBSALT LAYER AS THE KEY OR THE HINDRANCE TO NATIONAL DEVELOPMENT

*Marina Gusmão de Mendonça*¹

*Rafael Almeida Ferreira Abrão*²

RESUMO: O Brasil vivencia um processo gradativo de liberalização econômica desde a década de 1980, que contribuiu para a redução da participação do setor industrial no Produto Interno Bruto. Na década de 2000, essa redução se acentuou devido ao aumento das exportações de commodities, que acentuou a valorização do câmbio e provocou a diminuição da competitividade dos produtos manufaturados nacionais. As expectativas são de que a exportação de commodities continue a se expandir nos próximos anos, principalmente a partir da exploração de petróleo na camada de pré-sal. A descoberta de hidrocarbonetos na camada de pré-sal poderá transformar o Brasil em uma potência energética, num momento em que a demanda mundial por energias fósseis se encontra em contínua ascensão. A economia brasileira deverá então passar por uma forte transformação devido à exploração de petróleo, que poderá alterar as perspectivas do desenvolvimento nacional. Entretanto, uma parte da literatura acadêmica discute o risco de que a renda gerada pela exploração de recursos naturais tenda a prejudicar a atuação econômica dos países que as possuem. Este artigo se propõe a discutir a possibilidade de que a exploração de petróleo na camada de pré-sal acentue o processo de desindustrialização da economia brasileira.

Palavras-chave: Economia Brasileira. Desenvolvimento. Desindustrialização. Petróleo. Pré-sal. Doença Holandesa.

ABSTRACT: Brazil has been experiencing a gradual process of economic liberalization since the 1980s, which contributed to the reduction in the share of industrial sector in gross domestic product (GDP). In the 2000s, this reduction deepened due to increased

¹ Bacharel em História e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Doutora em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH- USP); possui Pós-Doutorado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília; Professora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília; autora de *Progresso e Autoritarismo no Brasil* (Pensieri, 1992); *O Demolidor de Presidentes* (Códex, 2002); *Histórias da África* (LCTE, 2008); *Formação Econômica do Brasil* (Thomson, 2002) e *Formação Econômica da América Latina* (LCTE, 2012), os dois últimos em colaboração com o Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires. E-mails da autora: mgmendonca@unifesp.br / marinamendonca@uol.com.br.

² Bacharelado em Relações Internacionais pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. E-mail do autor: rafael.abrao@unifesp.br / ra.abrao@gmail.com. Este é um artigo inédito elaborado sob orientação da Profª. Drª. Marina Gusmão de Mendonça e apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais na EPPEN/Unifesp.

exportation of commodities, which caused the decrease of the competitive edge of domestic manufactures. The expectations are that the export of commodities continue to expand in the coming years, especially from the exploitation of oil in the subsalt layer. The discovery of oil in the subsalt layer could make Brazil an energetic power, at a time when global demand for fossil fuels is continually rising. The economy can then undergo a major transformation due to oil exploration, which could change the prospects of national development. However, some of the academic literature discusses the risk that the income generated by the exploitation of natural resources might damage the economic performance of countries that have them. This article aims to discuss the possibility that oil exploration in the subsalt layer enhances the process of deindustrialization of the Brazilian economy.

Keywords: Brazilian Economy. Development. Deindustrialization. Oil. Subsalt. Dutch Disease.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, o Brasil vive um processo gradativo de liberalização econômica. As políticas econômicas adotadas desde então tiveram forte impacto na economia brasileira, com grandes transformações. Partes destas transformações foram positivas, como a estabilização da moeda na década de 1990, durante o governo de Itamar Franco, e outras negativas, como a redução da participação do setor industrial no Produto Interno Bruto (PIB). Diante deste cenário, considera-se a possibilidade de o país vivenciar um processo de desindustrialização precoce, retrocedendo ao modelo primário-exportador e exportando apenas produtos com baixo valor agregado.

Na década de 2000, ocorreu uma expansão mundial da demanda por commodities, devido especialmente ao crescimento da economia chinesa. No caso brasileiro, a entrada de divisas provenientes do aumento das exportações valorizou a moeda e reduziu a competitividade dos produtos manufaturados nacionais no mercado externo. As expectativas são de que a entrada de divisas na economia brasileira continue em expansão nos próximos anos, diante do aumento da produção de petróleo na camada de pré-sal, podendo agravar o preocupante cenário de desindustrialização precoce.

A descoberta de hidrocarbonetos na camada de pré-sal poderá tornar o Brasil um dos países com maiores reservas petrolíferas do mundo e a entrada do petróleo na lista de principais produtos de exportação poderá transformar as bases da economia brasileira. A economia mundial hoje possui forte dependência de energias fósseis, e a esse aspecto soma-se a grande demanda criada pela emergência de países como a China e a Índia, além da contínua necessidade de abastecimento da economia norte-americana, em função de

seu alto padrão de consumo. Os investimentos na indústria petrolífera poderão provocar mudanças estruturais no setor industrial, e alguns aspectos negativos podem levar ao que a literatura chama de “doença holandesa”.

Apesar de a desindustrialização ter sua origem em políticas adotadas durante as décadas de 1980 e 1990, há fatores atuais diversos que contribuem para a ocorrência do fenômeno no Brasil. Primeiramente, podemos destacar que as bases macroeconômicas estão configuradas de forma a desestimular o investimento produtivo e as exportações de produtos industrializados. Por outro lado, as causas podem estar associadas também a um cenário internacional de alta concorrência comercial entre as nações, além da crise internacional iniciada em 2008, que diminuiu o ritmo de expansão da atividade econômica no mundo, e segue sem resolução.

Ao pensar nas transformações que poderão ocorrer na economia brasileira devido à exploração de um recurso natural tão importante, podemos primeiramente criar expectativas positivas sobre a futura trajetória de desenvolvimento brasileiro. Entretanto, considerando as análises de uma corrente acadêmica que acredita na “maldição dos recursos naturais” ou “doença holandesa”, referindo-se à valorização monetária que as divisas geradas pela exploração desses recursos podem provocar, temos de questionar: estaria o Brasil sofrendo de doença holandesa? Diante de tal perspectiva, a exploração de petróleo na camada de pré-sal poderia acentuar este suposto processo de desindustrialização?

Este texto tentará recapitular a trajetória de desenvolvimento da indústria brasileira e procurará discutir as possíveis respostas para as questões levantadas. As respostas serão buscadas levando sempre em consideração que o Brasil é um país subdesenvolvido, com persistência de grandes mazelas que retardam o seu desenvolvimento. Refutaremos o ideário da corrente neoliberal que defende ser “natural” a posição do Brasil como mero exportador de produtos primários, conformando-se com uma posição na divisão internacional do trabalho que impede nosso desenvolvimento. De fato, na história mundial não há registro de país que tenha se desenvolvido com base na exportação de produtos primários, tampouco que tenha se beneficiado do conseqüente aumento geral da renda que só o processo de industrialização proporciona. O texto não deixará de valorizar a oportunidade que a entrada de dívidas decorrente das exportações de produtos primários pode significar para o crescimento brasileiro, uma oportunidade histórica de elevar o padrão de vida da população, mas enfatizará os riscos que a opção por um modelo primário-exportador pode significar para a estrutura produtiva do país.

Dessa forma, este artigo levantará preocupações de longo prazo, tais como: a futura trajetória do desenvolvimento nacional, as estruturas que perpetuam o subdesenvolvimento e a presente oportunidade de superação desta condição, bem como a formulação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil pautado em uma política que instrumentalize o petróleo como base para a sobrevivência, a dinamização e a modernização da indústria brasileira.

SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Como se sabe, a Inglaterra foi a precursora da industrialização que, posteriormente, se estendeu a um grupo restrito de países: Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e outros da Europa Ocidental. Estes países são os que hoje fazem parte do mundo desenvolvido e alcançaram este patamar a partir de caminhos semelhantes, sempre por meio da indústria de transformação. Nos países centrais, o desenvolvimento industrial ocorreu por meio do deslocamento de recursos do setor agrícola para a indústria: a agricultura assumiu o papel de fornecer poupança dos recursos que seriam investidos no desenvolvimento tecnológico necessário para o avanço do setor industrial. LANDES (2005, p. 73) chama atenção para o caso da industrialização do Japão que, segundo ele, melhor ilustra o papel da agricultura como indutor industrial, e onde foi estabelecido um imposto territorial cuja receita era utilizada para o investimento na construção da indústria japonesa. A industrialização das nações desenvolvidas aconteceu por meio de um alto nível de poupança interna, e o custo envolvido no processo fez que poucas no mundo pudessem realizá-la. Aos países subdesenvolvidos, que possuem baixo nível de poupança, restou uma industrialização tardia, associada ao investimento estrangeiro e com alto grau de vulnerabilidade externa.

A industrialização brasileira ocorreu com o objetivo de tentar superar o subdesenvolvimento e suas mazelas. Por subdesenvolvimento entende-se a definição de Furtado (2009), como processo tardio de inserção no sistema capitalista global, e de suas decorrentes relações de dependência com os países centrais. Dessa forma, a dinâmica de acumulação perversa do capital que regia as relações entre colônias e metrópoles permanece latente nas relações entre os países subdesenvolvidos e as nações desenvolvidas. Esta inserção tardia molda uma estrutura de subdesenvolvimento que dificulta a redução das desigualdades, da vulnerabilidade externa e cria graves problemas sociais. Portanto, o subdesenvolvimento é entendido como condição e não como uma

etapa anterior ao desenvolvimento. O subdesenvolvimento não pode ser compreendido como um “desenvolvimento em grau inferior” (CANO, 2014, p. 2), e sua superação poderá acontecer apenas com a reconstrução das estruturas que hoje perpetuam as desigualdades econômico-sociais internas.

O nível de enraizamento da industrialização na economia é o elemento que diferencia países desenvolvidos de subdesenvolvidos. Portanto, o setor industrial é estratégico para o desenvolvimento do Brasil, e este processo deve ter como fim a superação dos aspectos desumanos do subdesenvolvimento nacional. O Brasil passou a enfatizar a indústria como elemento-chave para superação do subdesenvolvimento a partir da década de 1930, tornando-a o eixo norteador das políticas de Getúlio Vargas, dentre as quais se destaca a criação de uma companhia estatal para mapeamento e exploração de petróleo nacional, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que hoje se tornou a maior empresa brasileira. Outro marco na história da indústria foi o governo de Juscelino Kubitschek (JK) que, com a instalação da indústria pesada, impulsionou a política industrial baseada no nacional-desenvolvimentismo e resultou em altos índices de crescimento econômico e forte atividade do Estado na construção de uma infraestrutura que incentivasse a industrialização (FAUSTO, 2011, p. 236). O desenvolvimentismo venceu as ideias nacionalistas e abriu espaço para o investimento estrangeiro na indústria automobilística, de transporte aéreo, de eletricidade e de aço, setores que foram essenciais para a criação de uma cadeia produtiva. Este foi o início da internacionalização da economia brasileira.

Nas décadas de 1960 e 1970, a economia cresceu a taxas elevadas e vivenciou um longo e custoso processo de diversificação da cadeia produtiva e consequente incorporação dos produtos manufaturados na pauta de exportação. Bresser-Pereira (2003, p. 147) resume o processo de instalação da indústria brasileira como de alternância de momentos de desenvolvimento e crise. Desenvolvimento, pois o Brasil conseguiu instalar um extenso parque industrial, assim como México e Argentina, mas, no caso brasileiro, este era mais forte e diversificado. De crise, pois o setor industrial foi instalado e se desenvolveu em meio a uma estrutura econômica deficitária e que não cumpria um papel pleno de constituição de um ambiente de bem-estar social, persistindo e agravando problemas seculares da economia brasileira, como a concentração de renda, a inflação e a vulnerabilidade externa.

O processo acelerado de industrialização ocorrido no Brasil entre as décadas de 1950 e 1970 foi conduzido pelo Estado e teve como forte pano de fundo a ideologia

desenvolvimentista, na qual o investimento estatal seria responsável por realizar as necessárias transformações estruturais na economia brasileira. O papel do Estado na economia foi questionado a partir da década de 1980 e essa discussão permanece em aberto.

CRISE ECONÔMICA E AS DIFICULDADES DA INDÚSTRIA NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

A mudança na estratégia econômica norte-americana desafiou a economia brasileira a partir do início dos anos 1980. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos (EUA) passaram a defender um mundo economicamente mais aberto, que os beneficiaria. Para atender a esses interesses, os EUA se comprometeram com uma política comercial aberta e não-discriminatória, fato concretizado por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Essa mudança ocorreu devido às dificuldades que a economia americana viveu naquela década, com forte declínio industrial e crescente déficit comercial e orçamentário (GILPIN, 2004, p. 303).

Como resposta à preocupante situação norte-americana, o presidente Ronald Reagan (1981-1989) atribuiu as dificuldades da economia ao tamanho do Estado, à alta carga tributária e a um sistema previdenciário inflado, que estaria desestimulando a iniciativa privada e o livre mercado. Houve cortes de impostos. Entretanto, o Poder Executivo e o Congresso não reduziram os gastos federais, pelo contrário: os gastos – principalmente militares – aumentaram. A combinação de menos arrecadação e maiores gastos estimulou a economia norte-americana e mundial, mas, por outro lado, gerou grande déficit no orçamento e, como consequência, o governo acumulou dívidas que fizeram que os juros americanos subissem.

A elevação das taxas de juros nos Estados Unidos foi consequência de suas questões internas. Contudo, os efeitos foram perversos para muitos países. Este aumento quebrou todos os países endividados que haviam se atrelado aos bancos norte-americanos. No Brasil, a década de 1980 é marcada pela instabilidade causada pelas sucessivas tentativas dos governos de João Baptista Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) de conter a crise da dívida externa. Os fracassos dos dois governos minaram a credibilidade do Estado para conduzir a economia e abriram espaço para um novo paradigma econômico no país: após anos de atuação estatal na estruturação econômica, iniciava-se a defesa da redução da intervenção, assim como havia ocorrido nos Estados

Unidos.

Com o Estado brasileiro desacreditado depois das sucessivas e fracassadas tentativas de resolução da crise, os Estados Unidos adotaram um discurso que soava como “um canto de sereia”, pautado em ideias que favoreciam a globalização e propondo, a este pretexto, a prática de políticas neoliberais, ou seja, de desregulamentação econômica em diversos aspectos: comercial, financeiro, de leis trabalhistas, previdenciário e, como norte de todas as medidas, sempre a diminuição do papel do Estado na economia. Ocorreria, a partir de então, uma profunda reestruturação da economia mundial, com o surgimento de blocos econômicos como o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Além da formação de superconglomerados empresariais formados a partir de grandes aquisições e fusões de empresas. Com a economia internacional monopolizada por grandes empresas, a produção não necessariamente está localizada próxima à sede empresarial, pois a busca pela redução de custos fez que a cadeia produtiva se descentralizasse em diversas regiões do globo. Assim sendo, os tradicionais centros indústrias foram abandonados. Esse efeito é chamado de desindustrialização espacial e será explicado mais detalhadamente no item 4 deste trabalho.

Os anos de 1990 foram marcados pelo predomínio da ideologia neoliberal e por fortes medidas reformistas, dentre elas, destacam-se as reformas para privatização de empresas estatais em diversos países da América Latina. A liberalização do marco regulatório brasileiro se concentrou principalmente nos âmbitos comercial e financeiro (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 733). A partir das políticas adotadas para viabilizar a abertura econômica, uma ação sem precedentes na história econômica do país, o Brasil passou então a sofrer mais duramente os efeitos do sistema internacional. Sua capacidade de influir sobre este reduziu-se e, com isto, a possibilidade de decidir sobre seu próprio futuro. Sem espaço para políticas alternativas em meio a um neoliberalismo ditado como impreterível, o país se tornou o que Cerro (2010, p. 427) definiu como “indócil submisso”, incapaz de defender seus interesses nacionais frente às fragilidades que se acumularam. Foi como parte de um mundo “globalizado” que a economia brasileira mergulhou em contradições que dificultaram ainda mais seu curso histórico de desenvolvimento. Furtado (1992) observou que “o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional” (1992, p. 32), fenômeno a que chamou de “construção interrompida”. Dessa forma, a indústria, fundamental para a melhoria de renda da população, entrou em decadência.

CRESCIMENTO ECONÔMICO E AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES DE COMMODITIES

Os grandes fluxos de investimentos estrangeiros que contribuíram para a consolidação do setor industrial brasileiro se iniciaram durante o governo Kubitschek (1956-1961). Porém, ao mesmo tempo em que contribuíam para o crescimento do país, acentuavam sua dependência externa, aumentando a vulnerabilidade econômica, fragilidade presente durante toda a história do Brasil. O ambiente nacional era atraente ao investimento estrangeiro, já que o grande mercado consumidor interno assegurava retorno às multinacionais que aqui se instalavam. Esta característica, em consonância com políticas de proteção da indústria, provocaram o fortalecimento do setor de transformação. A partir de 1989, ainda no governo de José Sarney (1985-1990), ocorreram investidas para a retirada da proteção atribuída ao setor industrial. Essas medidas se intensificam nos governos subsequentes, de Fernando Collor de Mello (1990-1992), com diminuição do ritmo durante o breve período de Itamar Franco (1992-1994), e forte retomada durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A partir da década de 2000, mudanças importantes ocorreram, tanto do ponto de vista político-ideológico, quanto no que se refere às alterações nas perspectivas macroeconômicas provocadas pelo surgimento de um novo pólo mundial de poder, a China.

Desde 2003, o Brasil é governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), legenda defensora de uma bandeira progressista se comparada ao ideário neoliberal predominante na década anterior, o que gerou a expectativa de retomada de ideias desenvolvimentistas. Apesar das diferenças perceptíveis entre os governos neoliberais anteriores, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou o Brasil de 1994 até 2002, a realidade é que persistem ainda muitas das dificuldades que existiam na década anterior e que entravam o desenvolvimento. Houve a continuidade de parte do receituário neoliberal aplicado na década de 1990, com a diferença de que, no decênio seguinte, foram desenvolvidas importantes políticas de inclusão social e distribuição de renda.

Durante a abertura econômica da década de 1990 foi difícil sentir os efeitos nefastos do neoliberalismo, pois esse era o discurso hegemônico, não apenas nos grandes meios de comunicação, mas também na academia, tornando as alternativas ao modelo neoliberal de difícil discussão. Na década de 2000, os efeitos começaram a serem sentidos

na economia nacional, em especial na indústria brasileira. Wilson Cano (2010, p. 6) resume no seguinte parágrafo os efeitos perversos do redesenho que reduziu o papel do Estado na economia:

[...] o país se encontra em crise desde 1980 e não apenas, como muitos pensam, em 2008-2009. São, portanto, 30 anos de atraso em investimentos, tecnologia, reformas sociais e outras questões, que constituem um novo embaraço de problemas complexos que exigem muita reflexão para seu mais completo entendimento. Por outro lado, é preciso repor algumas ideias que foram afastadas, como a do Planejamento e do necessário papel ativo do Estado, e trazer de volta aqueles que se afastaram delas e do entendimento do que é uma economia subdesenvolvida (CANO, 2010, p. 6).

A crise a que Cano (2010) se refere foi global e causada pela desregulamentação de mercados, em especial o mercado financeiro, a que o mundo se submeteu a partir de 1980. Portanto, estamos diante de um dilema complexo para o desenvolvimento nacional: o de formulação de um novo modelo para o nosso país, em que o crescimento econômico tenha a finalidade de corrigir nossas distorções sociais.

Além da crise econômica, a ascensão da China como ator político e econômico no início da década de 1990 é outro marco da história econômica recente que precisa ser citado. O aumento do fluxo de comércio sino-brasileiro tornou aquele país nosso principal parceiro comercial, posição historicamente ocupada pelos Estados Unidos. Entretanto, neste fluxo de comércio, nós exportamos produtos de pouco valor agregado e importamos produtos de maior valor. BIELSCHOWSKY (2012) pontua sobre a gravidade do cenário atual:

O atual contexto de crise financeira mundial recomenda uma última observação introdutória, ou seja, a de que a crise reforça a importância de se discutir o desenvolvimento brasileiro. Primeiro, porque obriga a que se pense em grau de autonomia relativa para crescer. Segundo, porque a crise é simultânea ao deslocamento do centro dinâmico mundial à China e essa mudança histórica impõe uma escolha definitiva para o Brasil: aceitar passivamente a “reprimarização” de sua economia ou, ao contrário, aproveitar a redução da vulnerabilidade externa resultante da valorização das exportações de matérias primas – condição praticamente ausente no Brasil, ao menos, desde a arrancada industrializante em 1930 – para fortalecer não só as atividades primárias e os serviços, mas também o setor industrial e os impulsos à inovação, ao progresso técnico e ao crescimento inerentes às atividades desse setor. (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 732)

A crise mundial impõe novas dificuldades ao desenvolvimento brasileiro. Esse cenário nos permite repensar o modelo adotado nas últimas décadas e em como corrigir suas diversas falhas estruturais que travam avanços maiores. Dessa forma, é fundamental solucionar os problemas da indústria nacional.

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA NA

ATUALIDADE

Em relatório de 2003, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio (UNCTAD) concluiu que dois grupos de países passaram por diferentes processos de desindustrialização. No primeiro grupo, formado por nações desenvolvidas, a desindustrialização seria normal ou positiva, pois o setor industrial diminuiu apenas proporcionalmente sua participação no PIB, sem prejuízo da produção ou da exportação de produtos manufaturados, tampouco de competitividade e inovação.

Segundo Cano (2014), a diminuição da participação do setor industrial é apenas relativa, pois o avanço industrial estimula a urbanização e, com isso, o aumento do consumo de bens industrializados, o que força o crescimento do setor de serviços e também do setor agrícola, cada vez mais mecanizado para atender ao abastecimento da população concentrada em grandes aglomerações. À medida que o setor industrial amadurece, atingindo uma estrutura produtiva elevada e com maior valor agregado a partir da assimilação de novas tecnologias, os outros setores passam a crescer. Apesar da diminuição da participação industrial, a produção e a exportação de produtos manufaturados continuam a se elevar. A esse respeito, observa-se a tabela 1, que ilustra, a partir do ano identificado como início da desindustrialização, a evolução do PIB per capita concomitantemente à queda da participação da indústria de transformação no PIB de alguns países selecionados.

Tabela 1. Declínio da participação da indústria de transformação e aumento do PIB per capita nos países desenvolvidos

Países	Início da desindustrialização	PIB per capita		Participação da indústria detransformação (% no PIB)	
		Ano em que a desindustrialização começou	2011	Ano em que a desindustrialização começou ou	2011
Japão	1973	17,5	46,3	32,4	19,1
Alemanha	1977	17,7	43,7	29,8	22,6

Itália	19 80	19,7	36, 1	28,0	16, 0
Reino Unido	19 73	17,9	39, 4	26,3	10, 8
França	19 79	20,8	42, 4	21,1	10, 1
EUA	19 73	22,8	49, 3	23,7	12, 6
Média	-	19,5	42, 86	26,9	15, 2

Fontes: Decomtec/FIESP, 2013; ONU, 2013.

Conforme a Tabela 1, observamos que a participação da indústria de transformação no PIB dos países desenvolvidos diminuiu, ao mesmo tempo em que o PIB per capita aumentou. Portanto, esses países se desindustrializaram “naturalmente” após alcançarem um já elevado padrão de desenvolvimento e continuam a consolidar essas taxas, mesmo com a queda da participação industrial.

O segundo grupo definido pela UNCTAD é formado por países subdesenvolvidos da América Latina, do Oriente Médio e da África (RICUPERO, 2014). Os países subdesenvolvidos que conseguiram instalar parques industriais passam por um processo de desindustrialização precoce ou negativa, fragilizando e comprometendo suas economias. A convergência de juros elevados, baixo crescimento, câmbio sobrevalorizado e abertura comercial dificulta qualquer política industrial que venha a ser praticada. Ricupero (2014) sintetiza as diferenças entre desindustrialização normal e precoce:

A desindustrialização precoce é a variante patológica da chamada “desindustrialização positiva”. Quando a industrialização completa com êxito o processo do desenvolvimento, elevando a renda per capita a um nível alto e autossustentável, o setor manufatureiro começa a declinar, em termos relativos, como proporção do produto e do emprego. Isso ocorre em um contexto de crescimento rápido e pleno emprego, no momento em que se atinge renda per capita elevada. O fenômeno é patológico quando aparece em economias em que a renda permanece reduzida e em contextos de baixo crescimento. Nesse caso, o processo de industrialização abortou antes de dar nascimento a uma economia próspera de serviços, capaz de absorver a mão de obra desempregada pela indústria. É a “construção interrompida” do título do livro de Celso Furtado (RICUPERO, 2014).

A adoção de políticas neoliberais foi fator crucial para acentuar a desindustrialização dos países subdesenvolvidos. Desde a implantação dessas políticas, as taxas de crescimento da indústria ora apresentam uma retração na produção, ora indicam estagnação ou aumento pífio de produtividade. Isso compromete a competitividade, não apenas internacional, mas também no mercado interno, havendo

perda de mercado em benefício de produtos importados dentro do próprio país.

Não há exemplo histórico de país que tenha se desenvolvido sem uma “industrialização generalizada e forte papel ativo do Estado” (CANO, 2014, p. 3). E apesar de utilizarmos o termo desindustrialização para descrever o processo pelo qual os países desenvolvidos passaram, não houve queda na produção, as taxas de investimentos permaneceram altas, e a inovação, a produtividade e a competitividade internacionais não sofreram abalos. A desindustrialização normal ou positiva descrita pela UNCTAD (2003) é um processo sem grandes prejuízos: a redução da participação da indústria ocorre justamente por meio do seu fortalecimento e amadurecimento, que forçam a expansão, a dinamização e a modernização do setor de serviços.

Apesar da desindustrialização normal, é fato que ocorreu o deslocamento das cadeias produtivas para países da Ásia, o que cria um efeito de desindustrialização espacial, que não afeta efetivamente o bem-estar econômico e social das economias desenvolvidas, pois, mesmo que haja perda de lucro no país sede, provocada pela transferência da linha de produção para uma região de menor custo, esta é compensada por remessas de lucro, royalties e pagamento de direitos de marca. Por hora, boa parte do valor agregado dos produtos permanece no país sede (CANO, 2014, p. 5), portanto os maiores ganhos continuam a ser acrescidos às economias desenvolvidas. Importante notar um movimento espacial recente de retorno das indústrias norte-americanas para o seu país de origem, impulsionado pelo aumento dos custos trabalhistas nos países da Ásia, pelo câmbio norte-americano mais favorável aos custos de produção e pela expectativa de barateamento dos custos energéticos dos Estados Unidos, que poderá ocorrer por meio da extração de gás de xisto (VIANA, 2014).

Tabela 2. Valor adicionado da indústria de transformação no Produto Interno Bruto em países selecionados

Países	Participação da indústria de transformação no PIB (%)				
	1970	1980	1990	2000	2012
EUA	24,4	21,3	18,2	15,3	12,3
Alemanha	33,3	28,6	27,1	22,3	23,8
França	22,5	20,6	17,6	15,2	10,0

Inglaterra	27,5	21,7	19,2	15,6	10,0
Itália	26,6	28,0	22,5	20,0	15,5
Japão	33,1	26,0	25,0	20,5	18,7
Coréia do Sul	18,5	24,6	26,6	28,3	31,1
China	36,5	43,9	36,7	40,0	38,5
Índia	13,8	16,3	16,5	15,8	13,5
Argentina	35,7	29,4	26,5	17,5	19,5
Brasil	27,3	31,0	25,5	17,2	13,2
Chile	18,6	14,4	19,0	19,7	11,2
México	24,5	18,7	20,0	20,3	17,9

Fonte: CANO, 2014.

Conforme a tabela 2, podemos observar o movimento das taxas de participação do setor industrial no PIB em diversos países ao longo das décadas mais recentes. Verificamos queda de participação em todas as economias que se industrializaram previamente. A mesma tendência é observada nos países da América Latina e na Índia, enquanto as potências asiáticas mantêm elevadas taxas de industrialização. O setor industrial brasileiro sofreu duro declínio de participação no Produto Interno Bruto. O único país da América Latina que consegue proteger parte de sua indústria é o México. No entanto, o caso mexicano é peculiar, pois, de modo geral ocorre apenas a montagem do produto final em seu território, enquanto todas as peças e tecnologias são importadas de outros países. Este movimento ocorre graças à participação do país no NAFTA, acordo que tornou a entrada de produtos mexicanos preferencial no mercado norte-americano.

Em suma, visão de longo prazo, planejamento e um Estado comprometido com seu papel de indutor do desenvolvimento nacional são conceitos que necessitam ser resgatados para amenizar os problemas vividos pelo setor industrial, e que, conseqüentemente, tem impacto na vida das sociedades latino-americanas. Os países periféricos tentaram romper as estruturas de dependência existentes no subdesenvolvimento por meio da construção de parques industriais. Na América Latina, os que obtiveram maior sucesso nessa jornada foram Argentina, México e, em maior escala, o Brasil. O surgimento da indústria brasileira é resultado de um esforço do país

para atingir padrões de desenvolvimento superiores, com maior nível de renda e melhores indicadores sociais. Entretanto, o processo de industrialização vem enfrentando reveses custosos à medida que a crise da dívida externa na década de 1980 e a liberalização econômica da década de 1990 eliminaram a proteção ao setor industrial. São necessárias a consolidação e a retomada de políticas industriais que reforcem o papel da indústria no desenvolvimento nacional. Na atualidade, o Brasil sofre um processo de desindustrialização, decorrente de quatro fatores: dificuldades macroeconômicas, um cenário internacional desfavorável, novas regras do comércio internacional e políticas industriais ineficientes.

Dificuldades macroeconômicas

A estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real foi obtida por meio de duas variáveis perversas para o setor industrial: uma taxa de câmbio valorizada e uma taxa de juros dos títulos públicos de alta rentabilidade (CANO, 2012, pp. 1-20). O câmbio flutuante valorizado faz que os produtos brasileiros não tenham competitividade suficiente frente aos artigos estrangeiros, nem quando exportados e, muitas vezes, nem quando comercializados no mercado interno. A desvalorização da moeda brasileira é um dilema, pois o dólar mais caro provoca pressão inflacionária. A inflação é um problema crônico da estrutura econômica

brasileira e característico de seu subdesenvolvimento. Quando o preço de produtos estrangeiros sobe e a importação de maquinários fica mais cara, os investimentos do setor produtivo tornam-se mais difíceis, pois a maioria das tecnologias necessárias para a produção precisa ser adquirida no exterior.

Quanto à taxa de juros, sua alta rentabilidade provoca o estancamento do investimento em setores produtivos, pois o empresário, ao comparar a taxa de retorno do investimento especulativo com a taxa de lucro de investimento em um setor produtivo, só realiza investimentos quando extremamente necessário, apenas para manter as portas das fábricas abertas (CANO, 2014, p. 16). Com o tempo, a falta de inovação faz que a empresa não cresça, não se desenvolva, perca produtividade e, perante qualquer contratempo, deixe facilmente de existir.

Há grandes dificuldades conjunturais para reformar o cenário macroeconômico atual, pois a manutenção da estabilidade econômica é atrelada por parte dos economistas a um “tripé econômico”, formado por metas de inflação, superávits primários e câmbio

flutuante. A alteração deste tripé causa inquietação no mercado financeiro e agitação midiática. Sendo assim, uma reforma deste cenário exige grande custo político.

Cenário internacional desfavorável

Como já dito, nos países desenvolvidos também ocorreu um processo de desindustrialização, caracterizado pela redução da participação da indústria no PIB. Os Estados Unidos, por exemplo, sentiram os efeitos da desindustrialização a partir do segundo choque do petróleo, em 1979. A elevação das taxas de juros valorizou o dólar e agravou a falta de competitividade da indústria americana, que já havia entrado em declínio devido à concorrência dos produtos fabricados no Japão, inclusive os de alta tecnologia.

Os Estados Unidos pressionaram os países a desvalorizar suas moedas frente ao dólar durante a Conferência de Plaza (22 de setembro de 1985), em especial o Japão, principal parceiro norte-americano e responsável por grande parte do déficit nas contas externas do país. O Japão cedeu às pressões, desvalorizou o iene e isso impactou fortemente a sua economia, que até hoje não demonstra sinais de recuperação. Dessa forma, a competitividade das exportações japonesas foi prejudicada. Esse episódio ficou conhecido como “bolha japonesa” (GILPIN, 2004, p. 308) e demonstra a importância do câmbio para as políticas industriais dos países, mesmo as que envolvem alta tecnologia e valor agregado.

Posteriormente, foi perceptível uma tendência econômica mundial em que a produção industrial foi transferida para alguns países subdesenvolvidos, com o objetivo de baratear os custos de produção. Em geral esse fluxo se dirigiu para os países asiáticos, especialmente a China. Este país também contribuiu para o processo de deterioração da indústria brasileira, pois suas manufaturas têm preços altamente competitivos e vêm substituindo os produtos brasileiros em diversos mercados, inclusive no próprio mercado interno. Portanto, o cenário internacional é caracterizado por grandes empresas multinacionais que possuem alta tecnologia, larga capacidade de investimento, e que produzem com baixos custos. Sendo assim, o comércio internacional nunca foi tão competitivo, criando mais dificuldades para as exportações brasileiras (CANO, 2012, p. 1-20).

A desaceleração da economia mundial desde 2007 também é preocupante para a

indústria brasileira. Com os principais países desenvolvidos praticamente estagnados e muitos outros em recessão, torna-se mais difícil exportar. Diante deste cenário, países como China e Estados Unidos passaram a desenvolver uma política comercial ainda mais agressiva para a conquista de mercados. Outro agravante são os problemas na economia da Argentina, um dos nossos principais parceiros comerciais e grande comprador de produtos manufaturados nacionais.

Regras comerciais internacionais

As dificuldades que a indústria brasileira vive hoje também estão relacionadas ao atrelamento do país às regras estabelecidas por organizações internacionais e que diminuem o espaço para criação de uma política de proteção da indústria nacional. Em 1988, os Estados Unidos acordaram sua primeira iniciativa de regionalização e integração econômica, por meio do Acordo de Livre Comércio (FTA) com o Canadá. Com a intenção de ter acesso privilegiado ao amplo mercado dos Estados Unidos, o México propôs a criação de um acordo entre os três países da América do Norte. A criação, em 1994, do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) consolidou as mudanças na política econômica norte-americana, voltada para a conquista de mercados por meio da quebra de barreiras tarifárias e não discriminação da nacionalidade de produtos. Após a assinatura do NAFTA, a perspectiva de abertura passou a abranger todo o hemisfério: os Estados Unidos propuseram então a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O Brasil era o país da América Latina que apresentava maiores barreiras contra importações de produtos e tinha a política industrial mais agressiva da região.

Apesar das negociações para a implantação da ALCA terem avançado e equipes técnicas terem sido estabelecidas, os países latino-americanos reduziram o ritmo acelerado com que a abertura econômica estava sendo feita no final da década de 1990. Parte desta desaceleração se deve aos resultados pífios que as políticas neoliberais tiveram no crescimento econômico do subcontinente. Outro motivo foi a resistência dos Estados Unidos de reduzirem suas barreiras tarifárias. Desta forma, o objetivo do Brasil e dos demais países latino-americanos, de que suas exportações tivessem fácil acesso ao mercado estadunidense, não se concretizou.

Tais investidas de abertura econômica – queda de tarifas e retirada de mecanismos de proteção à indústria nacional – fizeram que os produtos nacionais perdessem

competitividade frente aos artigos importados, o que foi ampliado pela entrada do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1994. De fato, a participação do Brasil na OMC reduziu a margem de manobra do país para desenvolver uma política de proteção à indústria nacional. Da mesma forma, a obrigatoriedade de estabelecer taxas alfandegárias em conjunto com os países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) reduz a capacidade de elaboração de uma política nacional de comércio exterior ativa.

Políticas industriais ineficientes

O Brasil possui uma política industrial cuja margem de atuação foi limitada durante a abertura comercial dos anos 1980 e 1990. Em consequência, as medidas que hoje podem ser adotadas para proteger e fortalecer a indústria nacional não cumprem esse papel. Nos três últimos governos, dois de Luíz Inácio Lula da Silva e um de Dilma Rousseff, planos para a criação de uma infraestrutura logística que incrementasse a competitividade dos produtos nacionais foram feitos: os Planos de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso, vários planos para aumentar a inovação, tais como o Plano Industrial, Tecnológico e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e o mais recente deles, o Plano Brasil Maior, foram elaborados.

Na primeira década do século XXI, a taxa de crescimento do PIB passou a se recuperar. O crescimento nesse período deveu-se ao aumento do consumo, com base na ampliação de programas sociais, na concessão de crédito ao consumidor e no aumento substancial do salário mínimo. O governo brasileiro realizou uma série de desonerações de setores específicos, sem quase nenhuma contrapartida dos beneficiados, e o investimento não foi retomado. O crédito foi concedido a empresas em larga escala, mas as taxas de investimento não alcançaram um patamar adequado, de cerca de 25%, oscilando em torno de 17%. Seguem-se pacotes que abarcam medidas pontuais e, por muitas vezes, de caráter provisório, que criam um cenário incerto para o capital privado.

O DEBATE EM TORNO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

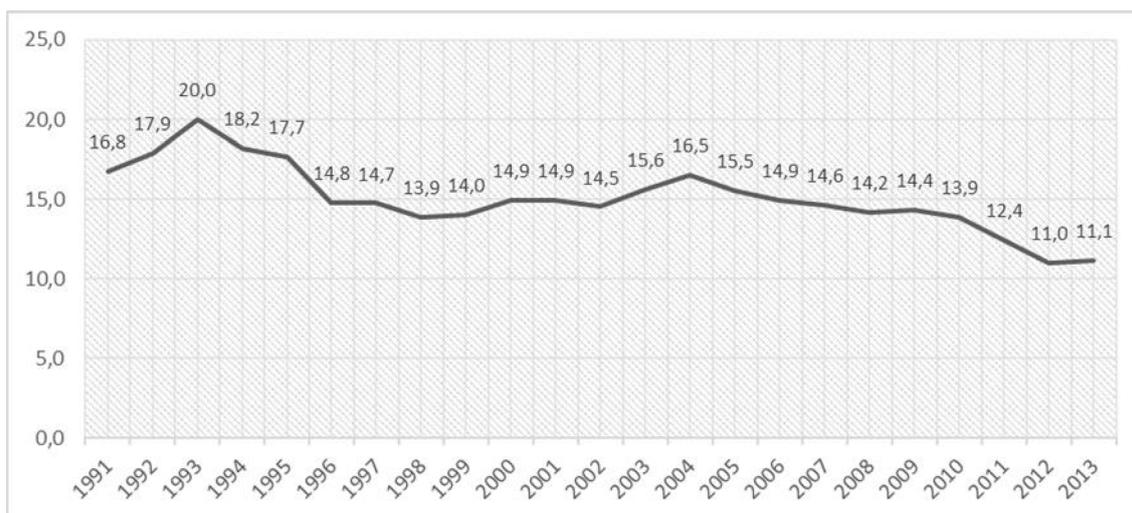
Alguns autores defendem a tese de que a economia brasileira passou a sofrer de

“doença holandesa”, menção ao efeito de desindustrialização de uma economia devido à extração de recursos naturais. Desindustrialização difere de doença holandesa por ser mais abrangente, pois não necessariamente é causada pela exploração incessante de um recurso natural em abundância. O conceito clássico de desindustrialização pode ser definido como uma “redução contínua e generalizada da participação do emprego da indústria de transformação” (WASQUES; TRINTIN, 2012). O termo é utilizado também para se referir à relativa diminuição da participação do setor industrial no PIB de um país e suas possíveis causas, dentre elas a valorização do câmbio e a consequente queda de competitividade dos produtos industrializados.

No caso do Brasil, ambos os efeitos podem ser observados. Bresser-Pereira e Marconi (2010) constataram que o Brasil está em um processo de desindustrialização, em decorrência da apreciação da taxa de câmbio ocasionada pelo aumento das exportações, do acréscimo da participação de produtos primários e da diminuição de produtos manufaturados na pauta exportadora. Por fim, o setor de alta tecnologia da indústria não avança (BRESSER- PEREIRA; MARCONI, 2010, p. 17-18).

Por outro lado, existe uma corrente que refuta a ideia de desindustrialização da economia brasileira. É o caso de Ricupero (2008) e Squeff (2011), que apontam indicadores relativos ao setor externo como produção, emprego e produtividade para defender a tese de que não podemos apontar a desindustrialização apenas olhando para a queda da participação de manufaturados nas exportações ou para a participação industrial no PIB (SQUEFF, 2011, p. 1). A queda da participação do setor industrial foi bastante acentuada, e pode ser observada na tabela 2 e no gráfico 1.

Gráfico 1. Participação da indústria de transformação no PIB nacional (1991-2013)



Fonte: CEPAL, 2014.

Observando o gráfico 1, é possível perceber uma forte tendência de redução da indústria no PIB brasileiro, a despeito dos planos para recuperação do setor. As oscilações momentâneas podem estar associadas à implantação desses planos ou às pequenas melhoras no cenário externo. Entretanto, a tendência de queda persiste. Isso se deve ao fato de a desindustrialização estar associada a diversos fatores estruturais da economia brasileira, já explicitados anteriormente.

Há também autores que defendem a desindustrialização parcial ou de forma setorial, caso de Feijó et al (2005). Outra corrente defende a tese de que a desindustrialização no Brasil seria normal ou positiva, como são os casos de Nassif (2008), Bonelli e Pessoa (2010), que observam o aumento da participação do setor de serviços, tal como ocorreu em países desenvolvidos (SQUEFF, 2011, pp. 5-6).

Constata-se que uma moeda forte pode representar um entrave para a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional e esse efeito, chamado de “doença holandesa”, pôde ser percebido nos últimos anos, com o aumento da participação dos produtos primários na pauta exportadora brasileira. A esse respeito, podemos relacionar a baixa competitividade dos produtos manufaturados brasileiros com a abertura econômica ocorrida nas décadas de 1980 e 1990. Estes decênios foram cruciais para a formação do cenário de desindustrialização atual, com a privatização de áreas estratégicas e a continuidade das taxas de investimento dos setores público e privado em um patamar baixo, apesar do recente aumento desses números, além das exportações de

commodities para a China. Caso a exploração de petróleo torne o câmbio ainda mais desfavorável, o processo de desindustrialização tende a se acelerar, como observam Bresser-Pereira e Marconi (2010), ao inserir o conceito de doença holandesa na economia brasileira:

Apesar de a doença holandesa que afeta a economia brasileira ser menos intensa ou menos grave do que a observada em países cuja produção é especializada em uma ou poucas commodities que geram expressivas rendas ricardianas, suas consequências em termos de lenta desindustrialização são preocupantes. (BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2010, p. 1).

Bresser e Marconi não consideram no texto o grande montante de divisas a que o pré-sal pode dar origem. Não podemos esquecer, porém, que a fonte de tal otimismo diante da exploração de petróleo pode ser um fator fundamental para frustrar a expectativa de superação do subdesenvolvimento, provocando a desindustrialização e impedindo a necessária acumulação tardia de capital. BRESSER (2008) comentou sobre essa possibilidade em texto publicado no jornal Folha de São Paulo:

No debate sobre o pré-sal, o problema fundamental que a sociedade brasileira enfrenta é o de capturar e depois usar bem as rendas ricardianas do petróleo. Por isso, o governo iniciou o debate do problema; por isso, entende que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) não é uma verdadeira agência reguladora (não tem preços monopolistas a definir como se mercado houvesse), mas uma agência executiva a quem cabe executar a política do governo (nos países desenvolvidos, as agências de petróleo são sempre executivas); por isso, está estudando a conveniência da criação de uma empresa 100% estatal para ser proprietária das reservas de petróleo e agir como instrumento adicional do governo na partilha das rendas (BRESSER- PEREIRA, 2008, p. 1).

O cenário atual exige uma reflexão sobre que rumos o país pretende tomar para o seu processo de desenvolvimento. Na atualidade, as expectativas de crescimento econômico e recuperação da indústria de transformação brasileira giram em torno da perspectiva de exploração de um grande potencial econômico nas próximas décadas: a descoberta do pré-sal.

COMO A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ACENTUARIA O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Nesta parte discutiremos a hipótese de que a exploração de petróleo no litoral brasileiro poderá agravar o processo de desindustrialização que o Brasil atravessa nas últimas décadas. Primeiramente, será debatido o impacto da exploração de recursos naturais para o desenvolvimento. Em seguida, será abordada a importância e expectativas político- econômicas que norteiam a exploração da camada de pré-sal. Por fim,

abordaremos o pré-sal como instrumento necessário para o desenvolvimento nacional.

Existe uma maldição de recursos naturais?

O Brasil possui o privilégio de deter abundância de recursos naturais demandados nacional e internacionalmente. Entretanto, existe na literatura uma corrente teórica que afirma a existência de uma “maldição dos recursos naturais”. Segundo esta corrente, os países com abundância de recursos naturais tenderiam a apresentar baixas taxas de crescimento econômico e estas sempre estariam associadas à volatilidade dos preços no mercado externo. A literatura citada emergiu na década de 1990 com Sachs e Warner (1995), e sustenta exemplos históricos como Venezuela, Botsuana, Nigéria, e mais comumente, a Holanda, para comprovação de que estes recursos são uma “maldição”.

No caso da Holanda, país que originou o termo “doença holandesa”, verificou-se que a descoberta de substanciais reservas de gás natural no Mar do Norte proporcionou uma grande elevação das receitas para o país, mas, conseqüentemente, também provocou a valorização da taxa de câmbio, o que retirou a competitividade dos produtos manufaturados holandeses e estimulou a homogeneização da pauta exportadora: em outras palavras, a desindustrialização do país. A valorização cambial elevou os custos de produção, os produtos perderam competitividade, enquanto a exploração do gás natural, mesmo também tendo sido impactada pelo câmbio valorizado, continuou vantajosa devido à crescente demanda e ao aumento dos preços no mercado internacional. O que ocorreu com a economia holandesa fez que muitos estudiosos relacionassem a exploração de recursos naturais a uma especialização econômica que prejudica a dinâmica dos diversos setores da economia, especialmente do setor da indústria de transformação (NASSIF, 2008, p. 75).

Segundo Barbi & Silva (2008, p. 260), a Noruega se tornou exemplo internacional ao conseguir neutralizar os efeitos da doença holandesa durante a exploração de suas reservas de petróleo. O país adotou as seguintes medidas: 1) quitou sua dívida externa para que sua vulnerabilidade no cenário internacional fosse reduzida; 2) criou um Fundo Soberano no exterior: o capital do Fundo seria utilizado como política contra-cíclica, pois em períodos de queda no preço do petróleo o governo utilizaria o dinheiro resguardado

para fazer investimentos na economia; 3) desenvolveu uma política de spillover³ tecnológico, para que os ganhos fossem espelhados para outros segmentos econômicos, o que incentiva a dinamização da economia; 4) deu prioridade ao desenvolvimento de conhecimento local com a criação de centros de pesquisa e formação de capital humano altamente capacitado; e 5) canalizou parte dos recursos oriundos das exportações para a educação de excelência, que abrange ensino, pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Além de a política industrial dar ênfase ao progresso técnico e à geração de conhecimento e de capital humano, o governo fez grande esforço para manter a pauta de exportações diversificada.

Outro comportamento observado nas economias sujeitas à doença holandesa diz respeito ao nível de renda das nações que exportam apenas produtos primários. Segundo CRUZ & RIBEIRO (2009, p. 9), os países árabes são possuidores de grandes reservas de petróleo. Entretanto, não possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, e o crescimento econômico está continuamente abaixo da média mundial, o que alicerça a correlação entre baixo crescimento e abundância de recursos naturais. Ao não desenvolverem o setor industrial, estes países têm baixos níveis de renda per capita, pois existe forte correlação entre a participação da indústria no PIB e o nível de renda alcançado pela população (NASSIF, 2008, p. 75). Essas afirmações podem ser contestadas por meio da Tabela 3, que reúne os países membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e compara suas taxas de IDH.

Tabela 3. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

Países da OPEP	(2014) Reservas de Petróleo (bilhões de barris)	(2014) IDH	Nível de IDH	(2014) Ranking de IDH
Venezuela	298,4	0,764	Alto	67
Arábia Saudita	265,8	0,836	Muito Alto	34
Irã	157,8	0,749	Alto	75
Iraque	144,2	0,642	Médio	120

³ BARBI & SILVA (2008, p. 260) empregam o termo spillover referindo-se a um efeito de “espelhamento tecnológico”: a ênfase no desenvolvimento de conhecimento local, com a criação de centros de pesquisa e formação de mão de obra especializada traria benefícios para outros setores da economia.

Kuwait	101,5	0,814	Muito Alto	46
Emirados Árabes	97,8	0,827	Muito Alto	40
Líbia	48,4	0,784	Alto	55
Nigéria	37,1	0,504	Baixo	152
Qatar	25,2	0,851	Muito Alto	31
Argélia	12,2	0,717	Alto	93
Angola	9	0,526	Baixo	149
Equador	8,8	0,711	Alto	98

Fontes: OPEP, 2014.

Observando a tabela 3, poderíamos afirmar que os países com maiores reservas possuem IDH superior àqueles com reservas menores. Todavia, esta afirmação seria injusta por apenas abranger uma pequena amostra de dados e por ignorar o percurso histórico de cada país membro da OPEP. O que pretendo mostrar é que não existe correlação direta entre IDH e reservas de recursos naturais. O que deve ser considerado é como a renda gerada por estes recursos foi utilizada para a indução do desenvolvimento de cada país.

Retornando a análise da discussão acadêmica sobre os diversos efeitos que atingem as economias com recursos naturais abundantes, podemos citar Van Der Ploeg (2007), que identifica os seguintes efeitos nestas economias: 1) redução das taxas de investimento em relação ao PIB, que mede as riquezas produzidas no país durante um período determinado; 2) aumento da percepção de corrupção, baseado em índice que compara 55 países; 3) redução de incentivos à educação, referente ao conhecimento acumulado pela força de trabalho em uma economia e que tem impacto direto na produtividade; e 4) instabilidade macroeconômica, que impede um crescimento sustentado no longo prazo e, conseqüentemente, o desenvolvimento do país. Da mesma forma, Stinjns (2005) e Corden (1984) identificaram a desindustrialização das economias dependentes da extração de recursos naturais, que ocorre quando as receitas da exploração de recursos afetam a taxa de câmbio, reduzindo a competitividade das exportações e o dinamismo da economia (CRUZ; RIBEIRO, 2009, p. 12).

A corrente teórica apresentada, que defende a tese de “maldição dos recursos naturais” é passível de diversas críticas. De início, os casos de Islândia, Canadá, Noruega, Estados Unidos e Austrália, países que possuem recursos naturais abundantes e também apresentam renda alta, nos mostram que a “maldição” não recai sobre todas as nações

detentoras desses recursos. Outra observação é a falta de correlação entre estoque de recursos naturais e qualidade das instituições, o que mostra que a acusação de corrupção crônica é, no mínimo, questionável. Assim, é possível perceber que o Estado, suas instituições e seus atores tomadores de decisão são responsáveis pelo desenvolvimento e pelo crescimento econômico a partir dos recursos naturais disponíveis (CRUZ; RIBEIRO, 2009, pp. 15-16).

As exceções à “maldição dos recursos naturais” citadas são casos de países industrializados. Dessa forma, observa-se que a extração de recursos naturais não prejudica a economia, apesar de possíveis obstáculos que possam ser gerados com a elevação da taxa de câmbio. Ao contrário, a ausência de um parque industrial dinamizador, impede o desenvolvimento econômico e a elevação da renda da população.

As perspectivas político-econômicas para o petróleo

A descoberta de hidrocarbonetos no litoral brasileiro, em uma faixa que se estende de Santa Catarina ao Espírito Santo, e cuja existência era discutida desde a década de 1970, gerou expectativas de entrada de grande volume de divisas, tanto pela exploração por parte da Petrobras, quanto pelos royalties a serem pagos ao setor público em virtude da exploração por parte de outras empresas. A projeção é de que o Brasil tenha uma das maiores reservas petrolíferas do mundo, dado que ainda depende da comprovação da real quantidade de óleo explorável na camada de pré-sal. Em recente relatório apresentado pela Agência Internacional de Energia (AIE, 2013, p. 8), o Brasil foi apontado como a região do globo com o maior potencial de agregar à produção mundial de petróleo no período 2013-2025, acima das projeções demarcadas para o Oriente Médio.

Os países que possuem condições energéticas favoráveis têm uma vantagem comparativa em relação aos que possuem déficit na geração de energia. O exemplo mais notório é a “capacidade de coerção energética” (SÉBILLE-LÓPEZ, 2006, p. 14) que os países adquirem no sistema internacional. Para exemplificar a ação de coerção energética, podemos recordar a atuação dos países membros da OPEP, que passaram a pressionar os Estados Unidos, o maior consumidor de petróleo do mundo, controlam preços e provocam crises e instabilidade de preços de acordo com a conjuntura internacional. A demanda por petróleo nos Estados Unidos segue a aumentar e mudanças nesse quadro não são previstas, pois o alto padrão de consumo faz parte do american way of life (WEID, 2009,

p.135). Portanto a coerção energética também será uma prática possível ao Brasil como instrumento de sua política externa para consolidação de seus interesses.

Não apenas os Estados Unidos, mas grande parte das sociedades atuais são extremamente dependentes das fontes de energias fósseis (SÉBILLE-LÓPEZ, 2006, p. 36). Dados da Agência Internacional de Energia (AIE) (SIMÕES, 2007, p. 139) apontam que 96% dos veículos de transporte no mundo dependem do petróleo e, em 2030, a soma de hidrocarbonetos e carvão atingirá 89% da matriz energética mundial. A esse respeito, Ferreira Simões observou que “a divisão dos recursos energéticos não acompanha o grau de desenvolvimento das economias. Assim, as regiões mais ricas são, em geral, carentes de recursos energéticos, que são buscados nas áreas mais pobres” (SIMÕES, 2007, p. 139).

A Ásia ultrapassou os Estados Unidos em consumo energético em 2003 (SIMÕES, 2007, p. 145) e, desde então, a demanda asiática por energia é o principal fator de pressão dos preços do petróleo no mercado internacional. Com o crescimento de países do Terceiro Mundo, como China e Índia (AIE, 2013, p.3), a demanda por petróleo se torna ainda maior, o que, combinado à instabilidade político-econômica do Oriente Médio, pressiona o preço do barril de petróleo.

A instrumentalização do petróleo como ferramenta para o desenvolvimento

A história do petróleo no Brasil começou a partir da decisão do Presidente Getúlio Vargas, que criou a Petrobras em 1953, como resposta à campanha popular “O Petróleo É Nosso”. O resultado da campanha foi a concessão à Petrobras do monopólio da exploração de petróleo no Brasil, monopólio revogado posteriormente na década de 1990, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O técnico norte-americano Walter Link, chegou a produzir uma série de quatro relatórios, publicados entre 1960 e 1961, em que decretava a baixa capacidade do Brasil no setor petrolífero e que o país nunca seria autossuficiente em petróleo (DIAS; GUAGLINO, 1993, pp. 76-113). Todavia, desde então, a Petrobras desenvolveu diversas tecnologias, com destaque para o aparato tecnológico para a exploração em águas profundas e, em 2006, durante o governo Lula da Silva, o Brasil se tornou autossuficiente em petróleo. Posteriormente, as descobertas de petróleo no pré-sal alteraram totalmente as perspectivas brasileiras, tornando o país aspirante a grande exportador de mais este

recurso natural.

Ao pensarmos na trajetória econômica do Brasil durante o século XX, com grande esforço voltado para o desenvolvimento industrial, qual poderia ser o impacto na estrutura da economia caso o país se torne um dos maiores exportadores de petróleo do mundo? É quase unânime a aceitação desta ideia com grande otimismo. A exploração de petróleo é tida como positiva, mas ressalvas importantes devem ser feitas a respeito do modo pelo qual a exploração deverá acontecer.

A questão é que podemos encarar positivamente os recursos que a exploração de petróleo pode proporcionar ao Brasil. Entretanto, devemos atentar para as possíveis transformações decorrentes: o fortalecimento da moeda nacional frente ao dólar e o aumento da vulnerabilidade e da dependência econômica em relação ao preço do barril. Os preços do petróleo são sujeitos a especulação internacional e a tendência é de que sejam cada vez mais altos, já que a produção mundial alcançará seu pico em breve e a descoberta de reservas significativas, como as dos países do Oriente Médio, não são notícias recorrentes (RIFKIN, 2003, p. 5). Especialistas divergem sobre quando isso ocorrerá, mas mesmo os mais otimistas não apostam mais longe que 2020. Após este pico, a produção deverá entrar em declínio e a economia mundial passará por uma crise que desestabilizará as bases até então conhecidas, e uma alternativa energética que substitua o petróleo será necessária.

A ascensão dos preços prevista para as próximas décadas é uma boa notícia para a economia brasileira. Entretanto, devemos seguir com a discussão das condições macroeconômicas que a entrada dessas divisas poderá gerar, pois em um cenário com maior valorização da moeda, o processo de desindustrialização ou doença holandesa tende a se intensificar.

O Brasil necessita desenvolver uma política industrial que deixe de fazer ajustes pontuais e passe a incentivar a criação, o desenvolvimento e a integração de cadeias produtivas. Essa nova política industrial precisa gerar uma base tecnológica e de inovação, que consiga externalizar seus ganhos para outros setores produtivos, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento em diversos segmentos econômicos. O país já possui uma cadeia produtiva de exploração de petróleo articulada nacionalmente e associada a sistemas logísticos e de transporte (BARBI & SILVA, 2008, p. 256). Portanto, já possuímos a base necessária para processar o petróleo do pré-sal, mas é preciso ir além e agregar valor aos recursos extraídos, criando as condições necessárias para a produção de derivados.

Um dos derivados, o óleo combustível, seria de extrema importância para os custos logísticos nacionais. Tendo em vista que a logística brasileira é altamente dependente do transporte rodoviário e que o Brasil atualmente importa grande parte dos combustíveis que consome, a queda nos preços poderia significar a redução nos custos de transporte e ganhos de competitividade para os produtos brasileiros. O volume de investimentos demandados pela exploração na camada de pré-sal pode contribuir para o desenvolvimento de novas tecnologias de ponta. No passado, o Brasil viu esvanecerem, por conta da ríspida abertura comercial, diversos de seus setores de alta tecnologia. O pré-sal é uma oportunidade de retomar a produção tecnológica nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi apresentado, podemos concluir que a desindustrialização brasileira ocorre por questões externas e internas. No fim da década de 1970, os Estados Unidos elevaram as taxas de juros e provocaram crise em todos os países endividados, especialmente os do Terceiro Mundo, incluindo o Brasil. Desde então, desencadeou-se um fenômeno de liberalização da economia mundial. Quando a conjuntura internacional forçou a entrada da economia brasileira em um abismo que ficou conhecido como “década perdida” (1980), a solução encontrada foi a adoção de um receituário econômico perverso. Dentre as medidas, encontrava-se a desregulamentação comercial, com a quebra de mecanismos de proteção que blindavam os produtos nacionais da concorrência direta com produtos importados. O descontrole inflacionário e a aplicação do Plano Real foram fatores que contribuíram para a queda da competitividade de que a indústria brasileira dispunha, pois as altas taxas de juros passaram a inibir o investimento produtivo, tornando o investimento especulativo no mercado financeiro de maior retorno imediato. As mudanças na cadeia produtiva global também foram cruciais para a queda da competitividade dos produtos nacionais, pois o capital produtivo se deslocou para diversos cantos do globo, com uma migração maciça em busca de redução dos custos de produção, encontrando seu refúgio no leste asiático, em especial a China. As referidas mudanças contribuíram de forma relevante para o aprofundamento do processo de desindustrialização, contudo, é importante frisar que “boa parte da desindustrialização brasileira antecede o efeito China” (FIESP, 2013, p. 15).

O governo brasileiro adotou, em diversas ocasiões, políticas econômicas de incentivo à indústria instalada, mas estas não obtiveram o resultado esperado. Apesar

disso, vem procurando adotar medidas que neutralizem os efeitos da desindustrialização brasileira. O investimento em grandes projetos de infraestrutura é parte deste esforço, e já mostra resultados, como o renascimento da indústria naval, que havia praticamente falido no final do século passado, e que hoje emprega cerca de 80 mil trabalhadores.

A Política de Conteúdo Nacional adotada pela Petrobras pretende ter o mesmo efeito sobre a economia. Ao exigir que no mínimo 60% dos equipamentos utilizados na exploração do pré-sal sejam de origem nacional, o governo força a instalação não apenas dos setores primários de extração de óleo, mas também de uma indústria do petróleo dinâmica, com aplicação de tecnologias avançadas e grande geradora de empregos (ROUSSEFF, 2014). Ao que parece, há diversos cuidados para que a exploração de petróleo na camada de pré-sal não se torne indutora da desindustrialização, e de uma possível doença holandesa. Dentre os acertos estão a exigência de conteúdo nacional, a criação de um Fundo Social, a destinação dos royalties para investimento social – 75% das receitas serão obrigatoriamente utilizadas para investimento em educação e 25% para a saúde –, além da distribuição regional dos recursos, que não ficarão apenas nos estados envolvidos na exploração.

Podemos admitir que, ao continuar nesta trajetória, há grandes chances de aparecimento de uma longa cadeia produtiva de indústrias pesadas. Assim como ocorreu nos Estados Unidos na segunda parte do século XIX, onde a construção de ferrovias e a indústria de petróleo permitiram uma mudança qualitativa na infraestrutura do país, não apenas ligando os Oceanos Atlântico e Pacífico, mas criando bases industriais durante o processo (HAGE, 2014, p. 28).

Se nos países desenvolvidos o processo de instalação da indústria de transformação foi financiado pelo capital proveniente da agricultura, o Brasil poderia repetir a fórmula e utilizar o crescimento das exportações de produtos agrícolas para alavancar os investimentos no setor industrial. Não apenas a agricultura poderia contribuir, mas todas as receitas provenientes da exportação de produtos de baixo valor agregado, inclusive aquelas oriundas da exportação de petróleo da camada de pré-sal. A realocação de recursos de setores primários para o industrial seria a inversão da doença holandesa. Isto foi observado, em circunstâncias diferentes, por RICUPERO (2008, p. 74), que explica que o termo industrialização pode ser entendido como a realocação de recursos do setor industrial para setores primários ou de indústria tradicional e, por outro lado, pode se referir à especialização da economia em produtos primários ou em produtos industrializados que fazem uso intensivo de recursos naturais.

O desenvolvimento e a expansão econômica do Brasil poderão ser vigorosos, caso a exploração de petróleo na camada de pré-sal venha a ser aliada a investimentos em infraestrutura e à reativação das cadeias produtivas nacionais, primeiramente, investimentos em inovação tecnológica, não apenas por parte da Petrobras e das empresas envolvidas no processo de extração e refino, mas essencialmente por meio da utilização das receitas do pré-sal para financiamento de pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento.

A questão fundamental é compreender que as rendas provenientes do pré-sal devem ser capturadas para o bem social comum, para a melhoria das condições da sociedade brasileira e superação das mazelas que há séculos castigam o país. Em síntese, a probabilidade de uma doença holandesa causada pela exploração de petróleo é baixa. Contudo, persiste a problemática de desindustrialização movida por diversos fatores expostos ao longo deste artigo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. World energy outlook 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2013/>>, acesso em: 26 de maio de 2014.

BARBI, Fernando; SILVA, Ana Lúcia. O petróleo do pré-Sal: os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 19, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três fontes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, V. 21, Número Especial, p. 729-747, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). Doença holandesa e indústria. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Rendas e lucros do pré-Sal. Folha de S. Paulo, 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0809200806.htm>>, acesso em 26 de maio de 2014.

_____. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. Revista de Economia Política, pp. 47-71, 2008.

CANO, Wilson. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. Revista Tempo do Mundo, 2010, pp. 7-40. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1813&tp=a acesso em: 1 de julho de 2014.

_____. A desindustrialização no Brasil (Texto para discussão nº 200). Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2012. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3183&tp=a, acesso em: 1 de julho de 2014.

_____. (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento. 2º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado. Campinas, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: UNB, p. 427-454, 2010.

CEPAL. Estimaciones propias con base en fuentes oficiales. 2014. Disponível em: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp, acesso em: 26 de outubro de 2014.

CRUZ, Bruno de Oliveira. RIBEIRO, Márcio Bruno. Sobre maldições e bençãos: É possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras do Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pp. 9-21. 2009.

DECOMTEC/FIESP, 2013. Por que reindustrializar o Brasil? Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/por-que-reindustrializar-o-brasil/>, acesso em: 13 de outubro de 2014.

DIAS, José Luciano de Mattos; GUAGLINO, Maria Ana. A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS. Rio de Janeiro: CPDOC/PETROBRAS, 1993, 211p.

FAUSTO, Boris. História concisa do Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 219- 256, 2011.

FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GILPIN, Robert. O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

HAGE, José Alexandre. Economia e geopolítica: industrialização como fator de poder no terceiro mundo. Boletim Meridiano, vol. 47, n. 143, pp. 28-34, 2014.

LANDES, David. Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental de 1750 até os dias de hoje. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

NASSIF, André. Há evidências da desindustrialização no Brasil? Revista de Economia Política, v. 28, n. 1, pp. 72-96, 2008.

OPEP. OPEC Statistical Annual Bulletin. 2014. Disponível em: <www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/.../ASB2014.pdf>, acesso em: 1 nov. de 2014.

ONU. Per capita GDP at current prices. United Nations Data. 2013. Disponível em: <<http://data.un.org/>>, acesso em: 25 de outubro de 2014.

_____. Human Development Index and its components, 2014. United Nations Data. Disponível em: <<http://data.un.org/>> Acesso em: 1 de novembro de 2014.

ROUSSEFF, 2014. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia alusiva à viagem inaugural do navio Dragão do Mar e batismo do navio Henrique Dias no Estaleiro Atlântico Sul - Ipojuca/PE. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-alusiva-a-viagem-inaugural-do-navio-dragao-do-mar-e-batismo-do-navio-henrique-dias-no-estaleiro-atlantico-sul>>, acesso em: 01 de novembro de 2014.

RIFKIN, Jeremy. A economia do hidrogênio. São Paulo: Editora M. Books do Brasil, 2003.

RICUPERO, Rubens. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? Le Monde Diplomatique Brasil, 2014. (disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1604>>, acesso em: 1 de novembro de 2014).

SÉBILLE-LÓPEZ, Philippe. Geopolíticas do petróleo. Paris: Editora Instituto Piaget, 2006, p. 9-36.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil. Brasília: Funag, 2007, pp. 139-165.

SQUEFF, Gabriel Coelho. Controvérsias sobre a desindustrialização no Brasil. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, 2011.

UNCTAD. La acumulación de capital, el desarrollo económico y el cambio estructural. UNCTAD-ONU: Nova Iorque, 2003.

VIANA, Diego. Reindustrialização dos EUA já impacta a América Latina. Valor Econômico, Internacional, São Paulo, 15 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3546204/reindustrializacao-dos-eua-ja-impacta-america-latina>>, acesso em: 1 de novembro de 2014.

WASQUES, Renato; TRINTIN, Jaime. Uma análise do desempenho da indústria de transformação brasileira na década de 1990: ocorreu um processo de desindustrialização? XL Encontro Nacional de Economia, 2012.

WEID, Jean Marc von der. Agrocombustíveis: solução ou problema? São Paulo: Senac, 2009, pp.100-139.