

RECURSOS NATURAIS, NACIONALISMO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO¹

Natural Resources Nationalism and Development
Strategies

Carlos Aguiar de Medeiros ² | carlosaguiarde@gmail.com
Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro.

Recebimento do artigo 10-abr-13 | **Aceite** 15-jun-13

Resumo A economia institucional se tornou a perspectiva de análise predominante para as experiências nacionais de desenvolvimento. O sucesso ou fracasso econômico tem sido explicado pelo papel desempenhado pelas instituições. Esta abordagem tem sido particularmente aplicada às experiências nacionais onde recursos naturais são abundantes e formam as suas principais fontes de exportação. Argumenta-se que os países podem escapar desta "armadilha das *commodities*" associada à abundância de recursos se boas instituições puderem transformar este ativo natural em uma oportunidade para promover investimentos e difundir o desenvolvimento por outras áreas e setores. Nestas análises, supõe-se que as boas instituições econômicas são aquelas normalmente encontradas de forma predominante em economias de mercado desenvolvidas. Este artigo faz uma consideração crítica a esta análise construindo seus principais argumentos em duas etapas. Será argumentado, por um lado, que a consolidação dos interesses privados na produção de recursos naturais limita seu uso para um propósito de desenvolvimento econômico geral, mas, por outro, que essa possibilidade de um desenvolvimento econômico geral existe com o petróleo, o gás e outros recursos minerais estratégicos quando, por razões geopolíticas, interesses nacionais sejam constituídos e estabelecidos como poder econômico predominante. No entanto, isso exige uma abrangente política industrial. Estes argumentos serão ilustrados através de comparações entre a Rússia e a Venezuela. **Palavras-chave:** recursos naturais; petróleo e gás; Rússia e Venezuela; estratégias de desenvolvimento; estrutura produtiva.

1 Artigo elaborado para a Conferência ESHET 2012, São Petersburgo, 17-19 de Maio, 2012. Tradução de Túlio Silva Sene.

2 O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pelo apoio financeiro e a Franklin Serrano pelos seus comentários;

Abstract The institution economics became a predominant analytical perspective for developmental national experiences. The economic success or failure has been predominantly explained by the role played by institutions. This approach has particularly been applied to the national experiences where natural resources are abundant and form their main source of exports. Irrespective of this structural dimension, so follows the argument, countries can escape from the “commodity trap” associated to this resource endowment if good institutions can transform this natural asset in an opportunity to foster investment and spread development to other areas and sectors. In these analyses the good economic institutions are normally considered the set of institutions that were supposed to be predominant in developed market economies. This paper considers critically this analysis building its main arguments in two steps. It will be argued that the consolidation of private interests on production of natural resource limit their use for general development economic purpose but it will be argued also that this possibility exists in oil and gas and other strategic mineral raw material when by geopolitical reasons a national vested interest is formed as predominant economic power. Nevertheless this requires an encompassing industrial policy. These arguments will be illuminated by comparisons between Russia, and Venezuela **Key Words:** natural resources; oil and gas; Russia and Venezuela; development strategies; productive structure.

INTRODUÇÃO

No início deste novo milênio, o ciclo de preços das *commodities* globais registrou uma trajetória de alta, invertendo os termos de troca em favor dos velhos e novos produtores primários, em especial os produtores de minerais, metais, petróleo e gás. Depois de uma intensa queda ocorrida em 2008, esta tendência foi reafirmada nos últimos anos. A emergência da China como um produtor industrial ampliou o mercado internacional para minerais, produtos básicos e energia. A redução em custos de transportes e novas tecnologias ocasionaram uma corrida e uma forte competição entre os principais países importadores e indústrias extrativas, o que estimulou um rápido crescimento das exportações em muitos países ricos em recursos. A diferença entre as receitas e os custos de extração se alargou extraordinariamente e uma gigantesca transferência de recursos teve lugar na economia mundial. Em muitos países, a dívida externa foi paga e as reservas externas alcançaram níveis mais elevados, permitindo um espaço maior para políticas de investimento público que abriram novas possibilidades de crescimento. A limitada capacidade de absorção que se seguiu a esse *boom* nos preços foi neutralizada em muitos países pelos novos fundos soberanos.

Assim como nos anos 1970, quando o preço do petróleo atingiu altos níveis, o *nacionalismo baseado em recursos naturais* tem se espalhado por muitos países ricos em minerais, mas, ao mesmo tempo, a dependência dos recursos se tornou realidade em muitos deles. Nestas economias, as receitas públicas se tornaram

mais dependentes das rendas originadas dos recursos naturais e a expansão econômica se tornou dependente das importações de capital e de bens de consumo modernos. Embora alguns problemas estruturais e financeiros associados a este modelo de crescimento possam explicar o seu mecanismo econômico, existe um entendimento comum de que a permanência deste padrão tem suas raízes nas instituições dominantes.

Além desta introdução, este artigo contém quatro seções. Na primeira, serão consideradas algumas conexões entre mudanças técnicas da industrialização e evolução institucional; na segunda seção, será examinada a especificidade de um desenvolvimento baseado em recursos, argumentando que as perspectivas para um desenvolvimento econômico mais diversificado estão condicionadas pelos diferentes processos de formação do estado anteriores ao *boom* das *commodities*, pela tecnologia e mecanismos de coordenação associados à indústria extrativa e por razões geopolíticas. Na terceira seção, algumas características das experiências russa e venezuelana ilustrarão esta proposição; e, na última seção, algumas possibilidades de industrialização com base de recursos naturais serão consideradas.

INDUSTRIALIZAÇÃO, MUDANÇA TÉCNICA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

O desenvolvimento econômico envolve um processo contínuo de mudança estrutural. A base desta evolução é a interconexão entre acumulação de capital, progresso técnico e evolução institucional. O progresso técnico induzido pela acumulação de capital altera os custos e os processos produtivos e introduz novos bens que, por sua vez, induzem novos investimentos e mudanças estruturais na produção e no consumo. Esta dinâmica econômica está imersa em estruturas sociais e mecanismos de coordenação que evoluem em correspondência com os desafios criados pelo desenvolvimento econômico. Esta evolução institucional gera uma contrapartida no progresso técnico levando a uma causalção cumulativa. Tal evolução, porém, está longe de ser um processo automático. Conflito e tensão social são duas características intrínsecas ao processo de mudança e uma intensa competição entre velhas e novas formas de produção e relações de propriedade se espalha por todos os lugares. Os interesses constituídos associados às velhas

formas e à preservação do controle³ financeiro das empresas podem criar uma resistência institucional ao processo de mudança estrutural⁴.

Desta perspectiva, instituições não são simples obstáculos à ação humana, elas evoluem e condicionam as escolhas dos atores políticos. Por instituição, consideram-se duas dimensões. A primeira é formada pelas estruturas formais e pelo conhecimento social informal acumulado e associada ao processo de produção. Ela constitui parte da estrutura sócio-econômica uma vez que está enraizada em processos históricos e de longa duração. A segunda dimensão é o estado considerado aqui como o poder político condensado que, em uma sociedade orientada pelo mercado, expressa os interesses privados da classe dominante, mas que, para servir a essa finalidade, necessita estabelecer mecanismos de coordenação econômica, investindo em infraestrutura, estimulando um nível adequado de demanda efetiva, induzindo o aprendizado tecnológico e a coesão social em nome da nação. Estas duas dimensões formam uma estrutura social particular de acumulação⁵.

No entanto, além deste desafio econômico e social interno que depende do conflito político e social, o estado nacional é também desafiado por questões políticas que se originam das complexas relações com outros estados numa ação política perene. Desta forma, não é apenas o conflito social que deve exercer uma descontinuidade no padrão de desenvolvimento predominante, mas esta também pode ser originada a partir de tensões geopolíticas externas.

Seja para enfrentar o desafio externo ou para manter a prosperidade social, o desenvolvimento econômico significa aumento na provisão de bens públicos.

3 Esta ideia tem fortes raízes em muitas análises institucionalistas do desenvolvimento. Para uma perspectiva institucionalista marxista e não neoclássica ver DUGGER; SHERMAN (2000). De acordo com aqueles autores, para Thorstein Veblen, o conflito predominante não está entre velhas e novas tecnologias e instituições, mas sim na dicotomia entre negócios (atividades motivadas pelo lucro exploradas por indivíduos e grupos sociais muito bem posicionados) e indústria (produção e tecnologia);

4 Assim como observado por CHANG (2003) uma fonte de conflito vem do deslocamento econômico: “Assim como habilmente argumentou Kuznets (1973), inovações tecnológicas que caracterizam o moderno crescimento e o processo de mudança estrutural inevitavelmente levam ao deslocamento dos fatores produtivos, desta maneira tornando o processo extremamente conflituoso (...) quando a mobilidade de certos ativos físicos e humanos se tornar limitada, seus proprietários encararão a expectativa de ‘obsolescência, desemprego e diferenciações de renda’ se não aceitarem os resultados do mercado (...) Quando os proprietários dos ativos produtivos afetados não aceitam tais resultados, eles tomam atitudes políticas fora do mercado para corrigir a situação (...) o que fará o processo de mudança estrutural ser muito conflituoso e gerador de pressões por um explícito gerenciamento da economia pelo estado.” (CHANG, 2003, p. 57);

5 Ver MC DONOUGH; REICH; KOTZ (2010) que seguem a tradição institucional iniciada por Veblen, entre outros. Esta perspectiva é muito diferente do “novo institucionalismo”; ver, por exemplo, ACEMOGLU; ROBINSON (2012) que consideram que o desenvolvimento econômico vem das propensões individuais para a troca, poupança, investimento e inovação quando os direitos de propriedade são difundidos e garantidos;

Assim, em busca de seguir seu objetivo (o qual inclui a preservação ou extensão do poder econômico dos grupos dominantes), o estado permanece comprometido fortemente em penetrar na sociedade, estimulando o desenvolvimento econômico e criando as condições materiais para sua expansão e conseqüente capacidade fiscal. Como se pode historicamente observar, esta evolução na construção do estado é muito conflituosa devido ao deslocamento social, à resistência interna dos interesses tradicionais e privilégios dos grupos e classes sociais contra novas formas de produção e à competição externa com outros estados. Uma questão crucial das estratégias de desenvolvimento nacional é a de como evitar o gargalo institucional que eventualmente pode bloquear a mudança econômica e social.

Deste modo, o estado não é algo fixo, e sua capacidade evolui de acordo com estas questões internas e externas de coordenação das mudanças sociais e econômicas; as instituições evoluem de acordo as necessidades materiais e, por sua vez, criam novas necessidades materiais.

A complexidade deste esforço, assim como observado por historiadores do desenvolvimento econômico, como Gershenkron (1962) ou Amsden (2001), é particularmente desafiadora para países em desenvolvimento distantes da fronteira tecnológica e onde as estruturas sociais de acumulação prevaletentes são um obstáculo às mudanças econômicas e sociais ou são inadequadas para a difusão do progresso técnico. Novas instituições são então necessárias para contornar este obstáculo. Considerando o processo de industrialização conforme observado por Rosenstein-Rodan (1943) e muitos outros economistas do desenvolvimento, devido às economias de escala, economias externas e complementaridades, o desempenho industrial depende muito dos blocos de investimentos complementares, que em um país em desenvolvimento requerem uma forte coordenação estatal particularmente importante para a industrialização pesada. A centralização do capital e a provisão de um nível adequado de demanda efetiva e moeda estrangeira são estratégias para as necessidades das indústrias. Alguns grandes países subdesenvolvidos poderiam superar este obstáculo que inclui o veto político a tradicionais interesses privados. Historicamente este foi o caso da União Soviética que, induzida pelo gasto militar, criou um setor de bens de capital autônomo. As experiências brasileira e indiana foram mais limitadas e se basearam no investimento estrangeiro e em tecnologias estrangeiras, embora em ambos os países o governo tenha sido o principal indutor da industrialização pesada. Um

estado desenvolvimentista⁶ esteve presente solucionando as complexas tarefas e problemas de uma industrialização tardia, particularmente a dependência de moeda estrangeira. A Coréia do Sul pôde contornar o gargalo da moeda e a falta de demanda efetiva através da exportação de manufaturados e de investimento público. Apesar de suas diferenças nacionais, em todas as experiências essa coordenação exigiu novos instrumentos e políticas seletivas, portanto mais ou menos capacidades industriais do estado.

MUDANÇA ESTRUTURAL, INSTITUIÇÕES E O DILEMA DO DESENVOLVIMENTO BASEADO EM RECURSOS

Desta perspectiva, o problema mais geral associado a um desenvolvimento econômico baseado em recursos naturais são os diferentes desafios enfrentados pelas instituições e pelo estado em particular. A exploração de um sistema de produção espacialmente fixo, reduzida mobilidade do capital e base predominante de moeda estrangeira cria demandas específicas sobre a capacidade do estado e, em muitas circunstâncias, bloqueiam o processo de mudança estrutural. Essa dotação natural pode prover a renda e grande parte da moeda de reserva necessária ao crescimento econômico sem o esforço político e econômico associado às experiências de industrialização pesada em economias atrasadas.

Um aspecto associado especialmente às indústrias extrativas e suas infraestruturas é o alto nível de custos afundados. Esta condição material tem muitas implicações não apenas nas políticas governamentais e seus mecanismos de coordenação, mas também na organização industrial, na economia regional e no desenvolvimento econômico⁷.

6 Esta formação política é resultado da simbiose entre empresas industriais, bancos públicos de investimento e novas burocracias de governo (AMSDEN, 2001);

7 "Uma característica básica, mas frequentemente desconsiderada, dos investimentos extrativos é que eles são predominantemente afundados, levantando o fenômeno de cidades fantasmas e de capital e recursos humanos ociosos; uma vez que eles são feitos, seu valor residual para usos alternativos no local ou em outros locais é menor que o custo de transferência. Este 'afundamento' dos investimentos extrativos molda fundamentalmente as decisões de investimento e as ações das empresas e governos, influenciando a organização industrial subsequente do setor e suas conexões com a economia regional, e assim gera maiores implicações para o desenvolvimento econômico, especialmente em economias com altos níveis de dependência de recursos naturais". BRADDFORD; COOMES (2005, p. 173);

Conforme observado, dada a natureza conflituosa da mudança estrutural, a expectativa de “obsolescência, desemprego e diferenciações de renda” experimentada pelos proprietários de ativos de baixa mobilidade não pode ser facilmente superada pelos mecanismos de mercado e por ações políticas, o que faz com que a mudança econômica seja muito conflitante e demande um particular “gerenciamento político da economia pelo estado”.

Análises reducionistas e associadas à abordagem das escolhas racionais veem esse processo como a base dos problemas de *rent-seek* normalmente conectados a um (petro) estado de recursos naturais. Nesta perspectiva, eles resultariam integralmente de (más) escolhas públicas em uma sociedade civil anêmica. De uma perspectiva institucionalista não neoclássica, considera-se que, independentemente das ações humanas, o que distingue o problema econômico de um desenvolvimento baseado em recursos minerais é a forte tendência à centralização do capital com provável formação de monopólios, oligopólios e conluios privados⁸. As ações coletivas dos maiores oligopólios podem gerar privilégios extraordinários revelando a incapacidade do mercado para coordenar sua produção⁹.

Para estabilizar a intensa volatilidade de preços e de renda que caracteriza um bem homogêneo com altos custos afundados de produção, é necessário lançar mão de complexas estratégias de coordenação de mercado e estado envolvendo empresas nacionais e outros participantes (estados e empresas) deste mercado¹⁰.

8 Para Veblen todo negócio é uma corporação *rent seeker* explorando as possibilidades para lucrar a partir do controle do mercado. No caso do monopólio natural, esta estratégia é garantida, e, portanto, o mais importante mecanismo para evitar esse resultado predatório é o controle nacional e social;

9 “Para estimar custos afundados... um analista encontraria a diferença entre o valor do investimento original e o seu *salvage value* (i.e., o valor de venda ou transferência para outro uso). Onde o *salvage value* de um investimento é alto, os custos afundados por definição serão baixos. Desta maneira, para qualquer dado investimento uma ampla extensão de reversibilidade pode existir: de uma ‘plena reversibilidade’, onde os custos afundados são zero porque o *salvage value* equivale ao investimento original, até uma ‘plena irreversibilidade’, onde os custos afundados são equivalentes a todo o gasto original por não haver *salvage value* para o investimento.” (op. cit., p. 163). Assim, as soluções financeiras privadas podem gerar fortes efeitos na renda e no emprego devido a alguns efeitos externos, isto é, o Same Boat Effect que “(...) ocorre quando esforços simultâneos de firmas (ou indivíduos) para liquidar investimentos similares derrubam os *salvage values*, aumentando assim os custos afundados. Tais condições são mais propensas a crescer quando riscos menores aparecem (e.g., uma brusca queda nos preços) e são amplamente sentidos em uma indústria ou em uma economia, levando firmas rapidamente a liquidar seus investimentos e garantir seus *salvage values*.” (p. 179);

10 “(...) custos afundados, quando combinados com incerteza acerca dos fluxos futuros de receita líquida, podem levar a resultados de investimento socialmente ineficientes, i.e., tanto investimentos muito baixos quanto muito altos, dependendo das interações do mercado com as políticas públicas nestas indústrias. (...) Evidências históricas destas limitações fundamentais na coordenação entre países primário-exportadores com abundância em indústria de recursos (...) [Assim] a capacidade de países em desenvolvimento para construir vantagens estratégicas sobre reservas escassas se mostra inerentemente sensíveis aos problemas de coordenação. Custos afundados e capacidade de investimentos estratégicos

Este esforço, que pode demandar a nacionalização dos recursos naturais, pode ser capaz de limitar os riscos associados à volatilidade interna, mas pode também gerar e consolidar a imobilização do capital produtivo por meio de mecanismos de estabilização durante um ciclo de queda nos preços ou alta nos investimentos da fase ascendente.

Mesmo em uma situação onde este *problema de coordenação* tenha sido administrado com sucesso, o que distingue um padrão de crescimento baseado em recursos naturais é a fraqueza das conexões entre acumulação de capital, progresso técnico, mudança estrutural e evolução institucional. O compromisso com a solução desse problema de coordenação não leva ou não possui, como no caso da manufatura, a criação de um estado desenvolvimentista. Aqui há dois principais argumentos econômicos, um “micro-estrutural” e um “macro-estrutural”. O primeiro, criativamente explorado por Innis (1930) e Hirschman (1958), enfatiza as cadeias produtivas associadas com a cadeia de valor da extração mineral. Diferentemente das atividades industriais, que são permanentemente desafiadas pelo progresso técnico, e do setor manufatureiro, que evolui de pequenos para grandes sistemas articulados de produção com elevadas externalidades e efeitos de transbordamento, os vínculos industriais e a mudança técnica induzida pelas indústrias extrativas são mais fracos. Nas indústrias extrativas, o controle do acesso à terra e ao mercado para sustentar o nível de renda é o maior objetivo econômico e político e os efeitos de transbordamento das indústrias extrativas na cadeia de valor é limitado. Embora o *problema tecnológico e de encadeamento entre setores* seja válido, ele depende do produto, da tecnologia de extração, da localização, do sistema de transportes e assim por diante. Ele pode ser mais ou menos orientado para a formação de enclaves. Uma diferença crucial é o grau em que o investimento originado dessas rendas é destinado a outros polos de desenvolvimento e instituições tecnológicas.

A dimensão “macro-estrutural” de um padrão de crescimento baseado em recursos naturais envolve dois argumentos diferentes. O primeiro considera o impacto renda das exportações de *commodities* sobre os mercados internos. Estes ‘vínculos de renda’ dependem do nível de demanda efetiva originado destas exportações. Este vínculo é maior (menor) onde a distribuição de renda e os gastos sociais são maiores (menores). O segundo argumento é a fragilidade externa e o baixo e instável crescimento associado a este padrão. A formulação mais comum

continuam sendo dominados pelas empresas multinacionais.” (op. cit., p. 183);

é a chamada “doença holandesa”¹¹, um problema econômico que tem origem na especialização em exportação de recursos naturais. A versão estruturalista deste problema não assume o pleno emprego e considera a desindustrialização sua principal consequência negativa. O principal mecanismo considerado nesta análise é a taxa de câmbio real que tende a ser estabelecida em um nível em que a indústria não pode competir (BRESSER-PEREIRA, 2010). Durante os períodos de bonança e alto crescimento induzido pelos elevados preços das exportações de recursos naturais, esta taxa de câmbio não competitiva facilita a distribuição de renda em favor da parcela salarial, principalmente em atividades não comerciais e serviços, o que ocorre com maior propensão quando os gastos das rendas dos recursos naturais ampliam o mercado interno. Todavia, a despeito deste efeito positivo na demanda e no desemprego, o setor comercial não é beneficiado devido a uma maior propensão às importações e menores incentivos à exportação. Durante o período de queda nos preços, o investimento em atividades não baseadas em recursos é severamente atingido. No longo prazo, assume-se que o efeito dominante é o de substituição dos produtores domésticos por fornecedores estrangeiros. Assim, segue o argumento, este tipo de economia atingirá um crescimento menor do que uma economia pobre em recursos e a desindustrialização é um cenário provável.

Há três falhas principais neste argumento. Historicamente, como será discutido mais à frente considerando os casos da Rússia e da Venezuela, não existe nenhuma evidência sólida sobre a substituição de manufaturas por recursos naturais; um *boom* de recursos naturais está em geral associado à maior expansão da produção manufatureira induzida por um maior relaxamento da restrição externa. A segunda falha está na análise dos mecanismos de transmissão e particularmente em atribuir uma influência dominante da taxa de câmbio sobre a especialização nessas exportações e sobre a alocação de recursos para as atividades comercial e não comercial. Por fim, é muito difícil separar os efeitos da abundância de divisas que se originam desta estrutura de produção – exportações concentradas em poucos recursos naturais – daqueles provenientes dos fluxos financeiros que em geral acompanham o *boom* das *commodities*.

11 Existem diferentes formulações deste problema. A formulação neoclássica foi desenvolvida por CORDEN (1984) e uma análise estruturalista de alguns destes padrões foi originalmente desenvolvida por Celso Furtado ao longo dos anos 1950 com base no caso venezuelano (FURTADO, 2008). Para uma revisão e uma análise aplicada à Rússia, ver OOMES; KALCHEVA (2007), e, para uma análise geral aplicada a muitos países periféricos, ver BRESSER-PEREIRA (2010). Neste artigo, considera-se a heterogeneidade externa como um padrão estrutural e financeiro que distingue aquelas economias. As principais similaridades e diferenças com a síndrome da “doença holandesa” estão explicadas nesta seção;

Desta maneira, ao invés de seguir a etiologia da assim chamada ‘doença holandesa’, considera-se uma situação de “heterogeneidade externa” (MEDEIROS, 2011) naquelas economias em que existe um desequilíbrio estrutural entre a produtividade do setor exportador e o resto da economia. Uma economia com esta característica pode sustentar altos níveis de crescimento econômico induzido pela extração de recursos naturais e exportações, porém essa possibilidade está muito condicionada pelos seus preços externos e pelas políticas econômicas. A sua maior fragilidade é a dependência financeira que cronicamente a ela está associada.

Este argumento considera a grande volatilidade dos preços das *commodities* (que ocorre mesmo quando os problemas de coordenação são bem administrados) em relação à disponibilidade de moeda reserva e conseqüentemente em relação à capacidade de importação e ao papel perturbador desempenhado pelos mercados financeiros desregulados. Esta segunda dimensão não é um corolário que surge com a volatilidade dos preços, mas possui uma existência autônoma. As pressões dos banqueiros típicas dos *booms* financeiros e os fluxos de capital em direção aos países periféricos estão correlacionados com uma baixa taxa de juros americana, maiores crescimentos de renda na economia mundo e investimentos especulativos em *commodities*. Historicamente a usual conduta financeira externa pró-cíclica gera uma pressão ascendente sobre a taxa de câmbio e amplia a solvência externa e os problemas de liquidez que frequentemente interrompem o ciclo. A provável flutuação intensa gera fortes efeitos negativos sobre os níveis de investimentos e sobre a difusão tecnológica e conseqüentemente sobre a produtividade das manufaturas. Desta maneira, os problemas associados aos exportadores de *commodities* são parcialmente derivados da *dependência financeira* (externa) que pode provisoriamente sustentar ou ampliar os efeitos ascendentes cíclicos das *commodities*. Um efeito colateral deste padrão instável de crescimento é a baixa taxa de investimento em indústrias que não são baseadas em recursos¹².

Assim, considerando os baixos vínculos produtivos, a ‘heterogeneidade externa’ e dependência financeira, o provável resultado de um padrão de crescimento baseado em recursos naturais é uma baixa capacidade de introduzir progresso técnico e mudança estrutural. Todavia, o desafio a todos estes problemas pode (teoricamente) ser evitado se políticas econômicas e industriais abrangentes forem

12 De uma perspectiva Kaldoriana, a principal razão para uma baixa taxa de crescimento associada com o problema da “doença holandesa”, assim como observado por Oomes e Kalcheva (2007), é a maior difusão tecnológica das atividades manufatureiras que são especialmente afetadas por contrações temporárias nos investimentos;

introduzidas através de impostos, controle de capital, subsídios, crédito direto e políticas de renda e investimento público. Desta forma, a persistência deste padrão tem que ser explicada por questões institucionais e de economia política.

A construção do estado se confunde com a construção do sistema tributário e de dívida pública (JESSOP, 2002). O que distingue os países exportadores de recursos naturais é que este ativo não é apenas a principal fonte de receita fiscal, mas também a principal fonte de moeda conversível. Desta maneira, a diversificação da fonte dos tributos, que é historicamente uma base sólida para a construção do estado, pode ser sistematicamente evitada. Além disso, a expansão da dívida externa decorrente da dependência financeira fragiliza a construção da dívida soberana garantida por estas receitas.

De fato, a crítica mais comum da economia política a este modelo de crescimento baseado em recursos naturais é aquela em que o estado, a única hierarquia capaz de quebrar a histórica dependência que bloqueia a mudança estrutural, aparece como fortemente dependente da taxação às rendas dos recursos e, portanto, fadado à continuação deste modelo. O estímulo à mudança estrutural e à diversificação dos tributos é fraco durante a fase de alta nos preços, quando outras prioridades distributivas tomam lugar. Durante a fase de baixa, estes estímulos necessários dificilmente ocorrem devido aos efeitos restritivos do orçamento sobre o investimento público. Enquanto os estados puderem se apropriar das rendas dos recursos para financiar seus orçamentos sem recorrer aos esforços de diversificação dos tributos e da economia, o estímulo político para a mudança permanecerá fraco. Assim, há um mecanismo de causação circular que trava a capacidade do estado (que se torna endógena a esta dinâmica) para introduzir as políticas industriais necessárias para alterar este modelo. A nacionalização dos recursos naturais pode facilitar os problemas de coordenação considerados acima e pode diminuir a dependência do estado em relação aos interesses privados dos negócios, mas não solucionam este dilema.

O Quadro 1 a seguir sumariza os dilemas até agora discutidos.

Quadro 1: Problemas do Desenvolvimento Baseado em Recursos

	Problemas	Consequências	Desafio/Políticas
Sector de coordenação	Altos custos afundados em bens homogêneos	Altos riscos de “obsolescência, desemprego e diferenciações de renda”, conluio entre produtores e disputa política e administrativa pelo estado	Coordenação dos produtores domésticos e internacionais / nacionalização
Vínculos tecnológicos e setoriais	Baixos vínculos de <i>upstream</i> e <i>downstream</i> e baixa evolução tecnológica	Baixos efeitos de transbordamento sobre outras atividades e sistema de inovação	Políticas industriais setoriais ao longo das cadeias produtivas e políticas tecnológicas
Heterogeneidade externa (a) Desequilíbrio de setor	Taxa de câmbio não competitiva para as indústrias	Baixa diversificação nas exportações	Taxas de exportação sobre <i>commodities</i> , imposto de renda diferenciado e subsídios alocados no setor de manufaturados. Políticas industriais
Heterogeneidade externa (b) Volatilidade e Dependência financeira externa	Mudanças repentinas na solvência externa e dívidas pró-cíclicas	Baixos índices de investimento em manufaturados, baixo crescimento da produtividade	Controles de capital, bancos públicos de investimento e fundos soberanos. Políticas industriais
Dependência Fiscal ao sector de <i>commodities</i>	Alta dependência das receitas fiscais em relação às rendas dos recursos, gastos pró-cíclicos	Alta flutuação nos gastos do governo e baixo estímulo à diversificação industrial	Diversificação dos investimentos públicos para outras atividades. Políticas industriais

Fonte: Elaboração própria.

É necessário distinguir dois paradigmas históricos distintos. O primeiro é formado pelas nações onde um estado moderno com uma economia diversificada se afirmou previamente às exportações orientadas por recursos naturais. Essa situação histórica foi a base das narrativas acerca da “doença holandesa”. A primarização das exportações teria gerado consequências negativas para a produção de manufaturados, como teria ocorrido nos Países Baixos, na Noruega e na Inglaterra, quando estes exportavam óleo e gás ao longo dos anos 1970. Porém, como é notório, o estado moderno, com suas fontes de financiamento diversificadas e suas instituições tecnológicas, atuou fomentando a diversificação produtiva e neutralizando parcialmente este efeito sobre a evolução do progresso técnico por meio de políticas econômicas e industriais. Este “bom governo”, muito explorado pela literatura do Banco Mundial, não foi resultado de ações racionais

e imparciais (políticas favoráveis ao mercado), mas teve origem em uma longa construção histórica liderada por uma forte conexão entre industrialização, mudança estrutural e evolução institucional. O segundo paradigma é formado pelas nações onde a construção do estado soberano foi, desde o início, dependente das receitas públicas oriundas das rendas dos minerais. Neste paradigma, o setor exportador assumiu uma orientação de enclave com uma incipiente conexão produtiva com outras atividades. A narrativa comum que atribui uma “maldição” à abundância de recursos naturais é geralmente aplicada a estes países. Todavia, apenas de forma muito inapropriada esta situação de “heterogeneidade externa” poderia ser associada aos problemas observados no primeiro paradigma, uma vez que não havia indústria para ser desmantelada. Aqui, assim como tipicamente em muitos países africanos ou latino-americanos desde o século XIX e de forma revigorada na última década do século atual, nenhuma outra estratégia de desenvolvimento foi consistentemente adotada, nem tampouco os mecanismos de coordenação estabeleceram a base para um estado de desenvolvimento moderno. A alta concentração de renda que distingue esses países bloqueia o espalhamento dos efeitos expansivos associados ao aumento das exportações¹³. A especialização na exportação de recursos naturais e o *problema da dependência financeira* que está a ela associado gerou uma armadilha econômica. A riqueza e o investimento público que surgiram durante o período de bonança foram sistematicamente dilapidados durante os tempos ruins em uma economia vulnerável e instável. O crescimento da renda nacional se tornou pró-cíclico muito em consequência da dependência dos recursos. O “mau governo” não foi resultado de uma elite consolidada em um estado rentista ineficiente; esta organização política (patrimonial e clientelista) foi a consequência histórica de uma atividade extremamente concentrada em meio à pobreza¹⁴.

Uma situação intermediária ocorreu em alguns países de industrialização tardia onde a abundância de recursos naturais foi a principal atividade exportadora. Dadas algumas circunstâncias externas e internas, a industrialização nestes países seguiu uma dinâmica interna e indústrias pesadas foram criadas ao longo da cadeia produtiva dos recursos naturais ou de alguma outra forma. Mudanças nestas circunstâncias externas e internas ampliaram a posição dominante deste

13 Embora estes problemas coajam a evolução do futuro econômico, alguém pode argumentar que os países subdesenvolvidos que não dispõem destes recursos estão ainda mais imersos na “armadilha da pobreza”; o autor agradece a Franklin Serrano por este comentário;

14 Para uma conclusão similar a este ponto ver KARL (1977);

setor primário que se tornou bastante autônomo das necessidades das indústrias previamente criadas. Em muitas circunstâncias históricas, países tão distintos quanto México, Indonésia e Rússia desenvolveram essa situação intermediária. Embora a Venezuela não seja um país pequeno e tenha historicamente desenvolvido uma indústria de bens de consumo para seu mercado interno, ela nunca criou um setor de manufaturados articulado e as exportações de petróleo não geraram uma indústria pesada.

No padrão de desenvolvimento onde “heterogeneidade externa” e “dependência financeira” prevalecem é muito difícil rompê-las para abrir caminho a novos caminhos de crescimento, uma vez que toda a estrutura institucional, incluindo o estado, é endogenamente originada desta particular estrutura social de acumulação. Evidências históricas mostram que apenas grandes rupturas externas ou internas e intenso conflito social podem induzir mudanças produtivas a partir deste padrão e estrutura social de acumulação, abrindo novas oportunidades.

A Guerra da Criméia, em 1853-56, quando a Rússia czarista foi derrotada por uma coalizão liderada pela Inglaterra e França, foi um evento essencial para sua industrialização tardia. Durante a existência da União Soviética, embora os amplos recursos naturais que poderiam abastecer os países ocidentais fossem necessários às suas exportações e conseqüentemente para o acesso a divisas, eles foram principalmente usados para apoiar a industrialização pesada no País e na Europa Oriental.

Nas economias latino-americanas, a crise de 1929 desmantelou o velho padrão de crescimento baseado na exportação de *commodities*, abrindo espaço para uma nova estratégia baseada na industrialização. Contudo, isto não aconteceu na Venezuela, que poderia ter alcançado uma posição excepcional na nova situação externa para crescer com base na exportação de petróleo.

Na Venezuela, durante os anos 1970, a despeito de algumas intenções para um “grande empurrão baseado em recursos naturais” (DI JOHN, 2005), não houve nenhuma mudança estrutural significativa, ocorrendo uma impressionante acumulação de dívidas lastreadas em petróleo. No México, uma economia bem maior, graças à descoberta de grandes reservas de petróleo no final da mesma década, a alta nos preços corroborou para adiar (assim como podia ser esperado) uma estratégia de industrialização pesada; assim como na Venezuela, a crise mexicana de 1982 foi essencialmente uma crise financeira. Durante os anos 1990, com a baixa nos preços do petróleo, o México deu início a uma nova estratégia de acumulação baseada na exportação de manufaturados com trabalho intensivo em uma “rasa” especialização comercial.

A circunstância internacional atual contém um paradoxo. Como uma reação às medidas extremas de liberalização tomadas nos anos 1990, muitos países, induzidos pela tensão social e pelo conflito social, “trouxeram de volta” o estado para uma política econômica mais ativa e intervencionista. A forte recuperação dos termos de troca trouxe, por sua vez, altos índices de crescimento, mas reforçou a especialização na exportação de *commodities*. Neste ciclo, os fluxos financeiros cresceram extraordinariamente, mas, ao contrário dos 1990, eles se deram num contexto de redução, e não de aumento, da fragilidade externa, com a formação de amplas reservas. A combinação de ambas as tendências resultou numa estratégia nacional que poderia ser chamada de *nacionalismo dos recursos naturais*, ou, em outras palavras, controle e coordenação dos recursos naturais pelo estado. Nestas circunstâncias políticas e econômicas, é sugestivo considerar as possibilidades e os dilemas para uma mais ampla estratégia de desenvolvimento liderada pelo estado. Na próxima seção, serão considerados resumidamente os casos de dois produtores de energia, Rússia e Venezuela.

NACIONALISMO DE RECURSOS NACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO NOVO MILÊNIO

Em um capítulo sugestivo sobre o petróleo e o gás da Rússia, Tompson (2006) pergunta se a Rússia estava se tornando uma “Venezuela congelada”. De fato, a despeito das enormes diferenças sociais e econômicas, tanto Rússia quanto Venezuela, duas das maiores reservas mundiais de petróleo e gás, se tornaram completamente especializadas na exportação de energia. Elas foram fortemente beneficiadas pela elevação dos preços do petróleo e do gás que ocorreu desde o início do novo milênio. Após uma aguda crise internacional, intensa contração industrial, concentração de renda e baixo e instável crescimento em ambos os países na década de 1990, esta nova circunstância externa causou uma radical descontinuidade em relação à situação externa anterior. Gastos governamentais, emprego e salários aumentaram, principalmente no setor de serviços, e ambas as economias experimentaram um forte crescimento.

Esta nova circunstância externa não foi a única mudança importante. Internamente, novos regimes tributários foram criados para aumentar a “parcela da renda” apropriada pelo governo. A decisão de antecipar o pagamento da

dívida (no caso da Rússia) e a criação de fundos de estabilização (em 1998, reestruturados em 2005, na Venezuela; e em 2004, na Rússia) também desempenhou um importante papel na estabilização macroeconômica e na autonomia soberana. Em ambos os países, investimentos públicos em infraestrutura cresceram. Na Rússia, após um aumento radical nos anos 1990, a riqueza e a desigualdade de renda se estabilizaram e na Venezuela a desigualdade e a pobreza diminuíram.

Embora difuso, este padrão de crescimento foi desequilibrado; sem políticas industriais abrangentes, a apreciação na taxa de câmbio (um efeito colateral dos *booms* de *commodities* e financeiros) foi acompanhada por forte crescimento das importações, muito maior do que o crescimento verificado nas exportações de produtos não baseados em recursos. A Rússia se tornou uma grande importadora de máquinas, automóveis, fármacos e bens eletrônicos em troca de petróleo e gás¹⁵. Este mesmo padrão historicamente registrado na Venezuela foi reforçado na última década. A queda no preço do petróleo ocorrida em 2008 atingiu severamente ambos os países, particularmente a Rússia, que adicionalmente sofria com altos investimentos financeiros de curto prazo e uma forte inversão nos fluxos de capital como resultado da crise.

Assim como observado na seção anterior, influxos financeiros acontecem muito comumente durante o ciclo de alta das *commodities*. Nesta circunstância em particular, investimentos de *carry trade* fizeram com que as dívidas públicas e das empresas aumentassem fortemente, tendo o inverso ocorrido em 2008, o que gerou um forte aperto creditício (SCHUTTE, 2011). Todavia, essa rápida parada foi bem diferente da experiência de 1998, pois, graças ao amplo conjunto de reservas previamente encontradas quando os preços do setor energético se recuperaram, o crescimento econômico se recuperou também.

Na Rússia e na Venezuela, o *nacionalismo dos recursos naturais* se tornou uma abrangente ideologia orientada por líderes políticos que emergiram em reação ao liberalismo e à grande tensão social¹⁶. A monopolização do estado na Venezuela ou a nacionalização da energia como a ocorrida na Rússia¹⁷ se tornaram uma estratégia governamental dominante na tarefa de construção do estado. Em ambos os países, a nacionalização deu uma grande autonomia política e fiscal para seus

15 Este padrão não era novo, ele seguia algumas características estruturais herdadas da União Soviética;

16 Vladimir Putin foi indicado primeiro ministro em 1999; no mesmo ano, Hugo Chávez se tornou presidente da Venezuela;

17 No novo governo, Slavnet, Russneft, Yukos e Sibneft foram compradas por Gazprom e outras empresas estatais;

estados em relação aos interesses privados e internacionais que prevaleceram durante as reformas liberalizantes dos anos 1990.

Com base nesse processo político (normalmente considerado pela análise da opinião pública como a formação de um petro estado rentista), Tompson (2006) questiona se a Rússia estaria se transformando em uma “Venezuela congelada”. Ele conclui que não, pois a Rússia teria resistido às “*patologias políticas comumente associadas ao desenvolvimento com base em recursos*” (p. 209).

Assim como observado na seção anterior, o problema político crucial dessas economias baseadas em recursos é o próprio processo de construção do estado e não alguma “patologia” que poderia ser evitada se “instituições globais ocidentais” estivessem vigentes. Todavia, há de fato uma grande diferença no controle dos recursos energéticos em ambos os países. Devido ao seu poder militar e à sua posição central no mundo e na organização geopolítica regional, na Rússia esse nacionalismo esteve muito mais baseado em preocupações de segurança nacional, envolvendo complexos desafios geopolíticos e tecnológicos que tinham como atores principais empresas estatais e grandes empreendimentos privados em energia e em indústrias militares. Na Venezuela, embora houvesse alguns desafios políticos e regionais, o nacionalismo de recursos naturais esteve principalmente em marcha para quebrar a exclusão social e os privilégios privados. Além da PDVSA e de algumas outras empresas estatais, as prioridades ficaram confiadas a negócios de menor escala e cooperativas (DI JOHN, 2005).

Como resumidamente argumentado nesta seção, três razões principais explicam estas diferentes estratégias associadas com o aumento nos preços da energia: o grau de industrialização anterior e as instituições tecnológicas alcançadas antes do *boom* da *commodity*, os problemas tecnológicos e o mecanismo de coordenação associados a produção, transporte e distribuição da energia em ambos os países, e as condições geopolíticas e desafios associados com esta estratégia.

Apesar do processo de desindustrialização e da enorme mudança estrutural que ocorreram depois do colapso da União Soviética, a Rússia herdou não apenas uma vasta quantidade de petróleo e gás e outras fontes de matérias primas, mas também um sistema industrial e tecnológico formado por áreas de alta tecnologia no complexo industrial militar e no setor espacial. Uma antiga indústria pesada e intensiva em escala não apenas sobreviveu, mas teve também um rápido crescimento na última década. De fato, a despeito do problema da “heterogeneidade externa”, incluindo a crescente importação de eletrônicos e de bens de capital, o setor de manufaturados não energéticos não encolheu (OOMES; KALCHEVA,

2007). Assim, como já observado anteriormente, existia na Rússia, assim como na Venezuela, uma correlação positiva entre os favoráveis termos de troca dos recursos naturais exportados e a produção industrial. O problema em ambos os países foi a crescente especialização das exportações. No caso da Rússia, a reforma tributária introduzida pelo novo governo favoreceu os setores não energéticos que adicionalmente foram também beneficiados pelos preços da energia que se mantiveram em um patamar mais baixo que os preços internacionais (SCHUTTE, 2011).

Na Rússia, depois do caótico “período de desmantelamento” dos anos 1990, quando o amplo sistema de coordenação baseado em um comando central foi substituído por um desregulado e mal articulado sistema de mercado, as instituições formais necessárias para a regulação e a coordenação da economia e do setor industrial foram reconstruídas com uma forte presença do estado. As organizações no sistema de inovação não foram totalmente desmanteladas dentro do complexo industrial militar e, a despeito da crescente lacuna tecnológica em outras indústrias baseadas em ciência, as capacidades sociais historicamente criadas e difundidas através do sistema educacional e das instituições tecnológicas permaneceram vivas.

O *nacionalismo de recursos naturais*, desenvolvido desde o início do governo de Vladimir Putin, foi uma estratégia de segurança nacional baseada em sua análise da importância estratégica que o controle do petróleo e do gás teve na história russa e da entrega de ativos a preços irrisórios que nos anos 1990 deu a algumas poucas oligarquias o “alto comando” da economia. Durante o período soviético, a exportação de petróleo foi o único meio de troca valioso a fim de conseguir uma tão necessária moeda conversível exigida para a importação de tecnologia. A ampliação da produção e do transporte do petróleo e do gás demandou altos investimentos e uma tecnologia de perfuração que não estava facilmente disponível no País. Precisamente por esta razão, a estratégia liderada pelo presidente americano Ronald Reagan nos anos 1980 incluiu a contenção dos preços do petróleo e a proibição da tecnologia necessária para construir um gasoduto da Sibéria Ocidental até a Alemanha.

Depois do período soviético, a estratégia geopolítica da energia cresceu fortemente na Rússia devido a várias razões. A estratégia geopolítica norte-americana na região procurou reduzir a (então considerada) ameaça da energia russa, a maior fornecedora para a Europa Ocidental¹⁸. Isto é particularmente importante

18 Para uma discussão ver BRZEZINSKI (1997) e MAZAT; SERRANO (2012);

no caso do gás natural. Devido aos altos custos afundados do gasoduto, uma vez que ele é construído, seu *salvage value* é muito baixo e o mercado consumidor não pode migrar para outras fontes. A estratégia norte-americana inclui incentivos para gasodutos alternativos no corredor caucasiano explorando eventuais políticas não cooperativas por países intermediários que enviarem gás para a Europa Ocidental (como a Ucrânia e a Bielorrússia)¹⁹. Desta maneira, a estratégia de Putin de transformar a Rússia numa superpotência energética teve fortes dimensões geopolíticas que exigiram ativas políticas internacionais e regionais e mecanismos de coordenação regional, e, simultaneamente, o desenvolvimento de tecnologia e novos investimentos. Esta estratégia tem muitos riscos e, portanto, está conectada com assuntos de segurança nacional²⁰. Neste contexto, a existência de uma fronteira estendida cria muitos polos de conflito, incluindo ameaças separatistas, e, portanto, a proteção e a influência sobre a região de fronteira assumem uma posição de prioridade resoluta.

Assim como observado na seção anterior, dados os altos custos afundados da produção energética, mudanças bruscas nos preços podem causar intensa flutuação na produção e na renda, e o controle proprietário por poucos oligopólios pode criar enormes privilégios. Isto foi exatamente o que ocorreu nos anos 1990 quando a produção russa de petróleo controlada por oligopólios privados estagnou. Dados os baixos preços do petróleo nesta década, novos investimentos se tornaram menos atrativos e um enorme escoamento de capital aconteceu. A contração da produção de petróleo foi um importante componente da depressão macroeconômica daqueles anos. Quando os preços começaram a subir, o aumento no *salvage value* gerou grandes ganhos de capital para os proprietários privados. Assim, a nacionalização dos recursos naturais foi uma estratégia progressiva necessária para estabilizar a principal fonte de renda, de receitas públicas fiscais e de moeda conversível, e, ao mesmo tempo, foi um artifício político contra o poder político de um pequeno grupo de oligarquias.

Historicamente, a Venezuela alcançou uma renda per capita relativa alta ba-

19 Este é o caso do projeto de gasoduto Nabucco, uma iniciativa ocidental para conseguir acesso para o gás do Azerbaijão e da Ásia Central sem os gasodutos Sul e Norte da Gazprom (para detalhes, ver SCHUTTE, 2011 e GOLDMAN, 2008);

20 A Rússia tem muitos dilemas de segurança. Militarmente, uma constante pressão norte-americana e da OTAN para construir mísseis de defesa é considerada uma ameaça direta; politicamente, o apoio da aliança ocidental às "revoluções coloridas" nos países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) em 2003-4, e particularmente as complexas relações com a Ucrânia, são sobremaneira importantes. O episódio da guerra da Geórgia em 2008 revelou a firme decisão do novo governo russo de resguardar suas fronteiras de desafios externos;

seada nas exportações de petróleo e nas não competitivas manufaturas leves e na indústria agrícola (MEDEIROS, 2008). Durante a década de 1970, o petróleo e as indústrias de ferro foram nacionalizados, mas, assim como observado na última seção, a estratégia venezuelana baseada em produtos químicos e metais básicos não obteve sucesso e não alterou sua estrutura econômica, apenas fez acumular uma ampla dívida externa. Após o choque externo de 1979/1981, houve uma forte mudança nas suas políticas, especialmente durante os anos 1990 quando foram desmanteladas as iniciativas para a industrialização e para o controle nacional do petróleo pela estatal PDVSA. Nesta década, a estratégia do governo foi a de abrir o setor de hidrocarbonetos para os investimentos estrangeiros. Muitos acordos foram estabelecidos com as maiores companhias de petróleo para a exploração das reservas na bacia petrolífera do Orinoco. Desde 1999, uma forte e progressiva política de nacionalização do petróleo e de captura das rendas foi implementada. Se na Rússia o controle estatal da energia foi uma reação à entrega de ativos a preços irrisórios e ao impacto negativo de um setor monopolista privado e não regulado, na Venezuela o golpe dos gerentes da PDVSA e dos técnicos altamente qualificados foi o principal motivo para a ampliação do controle governamental sobre o petróleo e para a estratégia de plena soberania nacional sobre as reservas naturais de energia (*Plano Soberania Plena*)²¹.

Diferentemente da Rússia, os Estados Unidos são seu principal mercado e os desafios de coordenação envolvendo complexas estratégias geopolíticas nacionais e regionais não são os mesmos. Todavia, o *nacionalismo dos recursos naturais* na Venezuela, um ativo membro da OPEP, envolve também fortes iniciativas internacionais principalmente direcionadas para os países latino-americanos²².

Considerando as possibilidades de mudança estrutural, o que distingue a Venezuela da Rússia é o fato de a primeira não ter nunca desenvolvido um complexo e diversificado sistema industrial e tecnológico nem as instituições necessárias para sua coordenação, que poderiam ser a base de uma política industrial moderna. Algumas iniciativas, como o *Plano Siembra Petrolera*, tomada em 2005 como uma estratégia de desenvolvimento, demandam um amplo bloco de investimentos, mas são essencialmente esforços para expandir e coordenar in-

21 De fato, assim como analisado por PASCAL (2009), como consequência deste golpe ocorrido em 2002-3, controles monetários foram criados e, no novo mandato presidencial iniciado em 2006, Hugo Chávez expulsou os investimentos estrangeiros na Bacia do Orinoco ou reduziu sua participação como parte de estratégia geral de nacionalização;

22 PetroAmerica é uma proposta de integração energética que faz parte da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas); PetroCaribe é outra iniciativa venezuelana (PASCAL, 2009);

vestimentos na extração de petróleo, gasodutos, transportes, refinarias e outros investimentos em infraestrutura. O mesmo ocorre com o gás natural em muitos projetos para extração de gás extraterritorial. Esta infraestrutura pode ser usada para outros propósitos além do petróleo, e pode ser a semente de um desenvolvimento regional e social em regiões subdesenvolvidas, mas o problema é que as instituições necessárias para o progresso industrial não foram construídas.

NOTAS FINAIS

Um desenvolvimento a base de recursos naturais gera uma particular estrutura social de acumulação que pode bloquear a mudança estrutural. Isso ocorre porque o crescimento econômico eventualmente pode ser alcançado sem que esforços tecnológicos sejam feitos para mudar a especialização prevalente. A nacionalização pode subordinar os interesses privados constituídos e pode dar autonomia para investimentos estatais em bens públicos, todavia não pode realizar a mudança de padrão.

Quando os preços das *commodities*, os influxos financeiros e as rendas fiscais estão em alta, a necessidade de mudar se esvanece; quando os preços e os influxos de capital são baixos, os estímulos para a mudança ganham mais legitimidade; no entanto, a capacidade de mudança é limitada, pois os problemas macroeconômicos dominam a agenda da política econômica e as instituições e o estado, que poderiam liderar essa mudança, não foram previamente constituídos, e, portanto, uma estratégia diferente de desenvolvimento não se sustenta politicamente nem socialmente. Os riscos de obsolescência, desemprego e diferenciações de renda são altos, demandando complexos mecanismos de coordenação. “Heterogeneidade externa”, dependência financeira e fiscal e fracos vínculos produtivos podem explicar o baixo desempenho deste modelo de desenvolvimento. Nestas circunstâncias, apenas grandes eventos externos ou internos podem quebrar este padrão de dependência.

Examinou-se neste artigo o *nacionalismo de recursos naturais* como uma estratégia de desenvolvimento e, no caso da Rússia e da Venezuela, como uma estratégia de reconstrução do estado depois de uma forte descontinuidade e ruptura ocorrida nos anos 1990. Enquanto esta estratégia trazer uma taxa satisfatória de crescimento econômico e redução do desemprego, este padrão de inserção externa pode se afirmar. Porém, com base em experiências históricas e nos problemas

aqui discutidos, é muito improvável que este cenário possa predominar no longo prazo. As perspectivas para usar a circunstância atual com o objetivo de dar início a uma nova estratégia de desenvolvimento centrada na diversificação estrutural, no aprimoramento industrial e em novas estruturas sociais de acumulação não são, contudo, muito claras.

Aqui pode-se considerar dois caminhos diferentes. O primeiro é a ação autônoma de um estado desenvolvimentista neutralizando os incentivos que perpetuam a especialização nas exportações de recursos naturais e induzindo novas especializações através da política industrial. A segunda estratégia está baseada na exploração das possibilidades industriais ao longo da cadeia de valor dos recursos naturais.

Embora o estado russo possa ter algumas capacidades para seguir o primeiro caminho, e tenha o estímulo que vem de sua posição geopolítica, é importante considerar que os desafios para uma evolução tecnológica são agora diferentes da experiência industrial anterior centrada na promoção de “campeões nacionais” e nas empresas estatais com setores verticalmente integrados. Na maioria das indústrias de alta tecnologia, o controle das cadeias produtivas através de tecnologias nacionais e proprietárias são essenciais. Isso demanda um esforço concentrado em inovação e uma coordenação industrial que, casadas com modernos investimentos em infraestrutura física e humana, formam as bases modernas para o aprimoramento industrial. A Rússia está se esforçando ao criar companhias estatais e *holdings* em indústrias de alta tecnologia como espaçonaves, armas estratégicas, construção naval e indústria nuclear (FUJITA, 2009), mas não iniciou uma abrangente mudança em sua política industrial ao longo deste caminho.

Na Venezuela, este desafio é mais difícil, mesmo que desejado devido ao seu maior atraso industrial e tecnológico. Apesar de alguns esforços positivos na promoção de investimentos em indústrias não petrolíferas, existe um gargalo na capacidade de o estado realizar um processo autônomo de mudança estrutural.

O segundo caminho, a exploração das possibilidades ao longo da cadeia de valor dos recursos naturais, está em vigor nos dois países. Assim como analisado, os problemas nacionais de coordenação e os vínculos estruturais são muito diferentes até quando se trata da produção de uma mesma *commodity*. O território, o sistema de transportes e as tecnologias necessárias para a exploração trazem diferentes desafios e abrem diferentes oportunidades para a diversificação. Desta maneira, na Rússia, a exploração do gás na região do Ártico, nova fronteira das reservas de gás, exige novas tecnologias. Estas reservas podem ser a nova

prime mobile para investimentos em alta tecnologia²³, pesquisas tecnológicas e, se forem adotadas políticas industriais abrangentes favorecendo fornecedores domésticos de máquinas e ferramentas para esta produção de petróleo e gás, novas oportunidades tecnológicas podem ser criadas. Se tais políticas não existirem e as tecnologias e os principais fornecedores forem importados, estas novas oportunidades de produção aumentam as exportações e as rendas energéticas impactando positivamente na economia, mas não geram qualquer outro efeito tecnológico ou estrutural.

Na Venezuela, a exploração de petróleo na Bacia do Orinoco não envolve tais dificuldades técnicas, mas, dado o nível de atraso das indústrias venezuelanas, dificilmente o investimento em novos campos trará maiores efeitos para os investimentos domésticos.

Todavia, mesmo em alternativas onde existam oportunidades a serem exploradas, a maior fragilidade deste modelo de industrialização baseado em energia é a grande dependência de seus preços instáveis, sua estrutural vulnerabilidade financeira e os constantes desafios criados pelo progresso técnico. Assim, no caso russo, com a possibilidade de enviar gás para a Europa Ocidental a partir de diferentes fontes e com a existência do gás de xisto que se tornou disponível nos Estados Unidos depois de novas tecnologias, o barateamento do gás natural liquefeito pode diminuir significativamente seu poder de barganha em relação aos maiores mercados consumidores (MAZAT; SERRANO, 2012).

Embora a nacionalização destes recursos tenha criado maiores defesas contra os riscos de “obsolescência, desemprego e diferenciações de renda”, os riscos associados ao problema da dependência financeira, intrínseca a este padrão, permanecem ainda presentes, restringindo a capacidade do estado para induzir novos padrões de crescimento.

Referências bibliográficas

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail*. New York: Random House, 2012.

AMSDEN, A. H. *The rise of “the rest”*: challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001,

23 Em um país muito diferente como o Brasil, esta mesma oportunidade pode acontecer com a produção de petróleo do pré-sal. A tecnologia de extração em águas profundas foi uma notável conquista da empresa estatal PETROBRAS.

- BRADFORD, L. Barham; COOMES, Oliver T. Sunk costs, resource extractive industries, and development outcomes. In: Paul CICCANELI; David SMITH, Gay SIEDMAN. *Nature raw material and political economy*. Amsterdam, Boston, London: Elsevier, pp. 159-187, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- BRZEZINSKI, Z. *The grand chessboard*. American primacy and its geostrategic imperatives. New York: Basic Books, 1997.
- CHANG, Ha-Joon. *Globalization, economic development and the role of the state*. London and New York: Zed Books, 2003.
- CORDEN, W. Max. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. *Oxford Economic Papers*, Vol. 36 (November), pp. 359–80, 1984.
- DI JOHN, J. Economic liberalization, political instability, and state capacity in Venezuela. *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 1, pp. 107–124, 2005.
- DUGGER, W.; SHERMAN, H. *Reclaiming evolution*. London and New York: Routledge, 2000.
- FUJITA, H. A study of Russian high-tech policy. *Discussion Paper 667*. Kyoto Institute of Economic Research, 2009.
- FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado, 2008.
- GERSHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1962.
- GOLDMAN, M. I. *Petrostate: Putin, power and the new Russia*. New York, Oxford University Press: 2008.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven and London: Yale University Press, 1958.
- INNIS, H. A. *The fur trade in Canada: an introduction to Canadian economic history*. Toronto: University of Toronto Press, 1930.
- JESSOP, B. *The future of capitalist state*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- KARL, Terry L. *The paradox of plenty, oil booms and Petro-States*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1977.
- MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin. A geopolítica das relações entre a Federação Russa e os EUA: da “cooperação” ao “conflito”. Mimeo, 2012.
- MC DONOUGH, T.; REICH, M.; KOTZ, D. *Contemporary capitalism and its crises*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MEDEIROS, Carlos A. Celso Furtado na Venezuela. In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado, pp. 137-157, 2008.

- _____. The political economy of the rise and decline of developmental states. *Panoeconomicus*, vol 1, pp. 43-56, 2011.
- OOMES, N.; KALCHEVA, K. Diagnosing Dutch disease: does Russia have the symptoms? *IMF Working paper*, 07/102, Washington, DC, 2007.
- PASCAL, Larry B. Developments in the Venezuelan hydrocarbon sector. *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 15, pp. 531-573, 2009.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of the European east and south east industrialization. *The Economic Journal*, June-September, 1943.
- SCUTTE, Giorgio Romano. A economia política de petróleo e gás: a experiência russa. In: Andre Gustavo Pineli ALVES (org.). *Uma longa transição. Vinte anos de transformações na Rússia*. Brasília: IPEA, pp. 81-137, 2011.
- TOMPSON, William. A frozen Venezuela? The resource curse and Russian politics. In: Michael ELLMAN (ed.). *Russia's oil and natural gas. Bonanza or curse?* London and New York, Anthem Press, pp. 189-21, 2006.