

Estrutura produtiva e instituições no desenvolvimento econômico a partir de recursos naturais: uma análise teórica e crítica

Cristina Fróes de Borja Reis, doutoranda em Economia IE-UFRJ, titi.reis@ie.ufrj.br

RESUMO: Desde a década de noventa muitos países em desenvolvimento, devido ao crescimento da demanda por matérias-primas e alimentos e ao aumento dos preços relativos, passam por reestruturação produtiva e de inserção internacional, direcionando-as para setores primários. Este movimento se faz sentir também na economia brasileira – e tende a se aprofundar com a produção de petróleo do Pré-Sal. Diante deste contexto, houve o retorno do debate sobre a possibilidade de desenvolvimento econômico a partir de recursos naturais (RN). Neste artigo, realiza-se uma revisão crítica do pensamento econômico sobre o tema em três seções. A primeira contém uma discussão sucinta sobre os conceitos de desenvolvimento econômico, abundância e especialização em RN e desenvolvimento econômico liderado por RN. Na segunda seção, analisa-se a literatura que enfoca instituições, contrastando a visão individualista da Nova Economia Institucional com a abordagem que toma as instituições como uma construção social. Na terceira, analisa-se a literatura que enfoca a estrutura produtiva e regime macroeconômico, comparando principalmente perspectivas heterodoxas. A partir da crítica às diferentes abordagens, defende-se um método histórico que concilie a análise das instituições e da estrutura produtiva, sob uma perspectiva de poder e riqueza que rompe com a teoria neoclássica, para compreender as trajetórias de desenvolvimento econômico das economias especializadas em RN.

ABSTRACT: Due to the rise on demand and relative prices of raw materials and food since the nineties many developing countries are passing through productive and international insertion restructuring, redirecting to primary sectors. This movement can be felt also in the Brazilian economy – and it tends to deepen with Pre-Sal oil production. In this context, the debate on the possibilities of natural resources-based development is back. This paper presents a critical review of the debate in 3 sections. First section contains a brief discussion on the concepts of economic development, abundance and specialization on natural resources, and natural resources-led economic development. Second section analyzes the literature that focuses institutions, contrasting the individualistic view of the New Institutional Economics and the perspective that takes it as social arrangements. Third section analyses the literature that focuses productive structure and macroeconomic regime, mainly comparing heterodox perspectives. Based on the criticism to the different approaches, this paper defends a historical method that conciliates institutions and productive structure, through a perspective of power and wealth that abandons neoclassical theory, to understand the economic development path of economies specialized on natural resources.

PALAVRAS-CHAVE: recursos naturais, desenvolvimento econômico, instituições, estrutura produtiva.

KEYWORDS: natural resources, economic development, institutions, productive structure,

JEL: O13, N50, Q00

ÁREA 5 - CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSTITUIÇÕES.

Estrutura produtiva e instituições no desenvolvimento econômico a partir de recursos naturais: uma análise teórica e crítica*

Introdução

Durante a década de noventa, muitos países em desenvolvimento, devido ao crescimento da demanda por matérias-primas e alimentos e ao aumento dos seus preços relativos, passam por reestruturação produtiva e de inserção internacional, direcionando-as para setores primários. Este movimento se faz sentir também na economia brasileira – e tende a crescer com a produção de petróleo do Pré-Sal. Neste contexto, está de volta o antigo e extenso debate sobre as relações entre desenvolvimento econômico e recursos naturais (RN).

O presente artigo revisa criticamente as abordagens teóricas sobre o tema. Para começar, na seção 1 discutem-se resumidamente os conceitos de desenvolvimento econômico, abundância e especialização em RN e desenvolvimento econômico liderado por RN. Apesar da variedade de abordagens, heterodoxas ou ortodoxas sobre esse assunto,¹ propõe-se que o foco das análises se distingue em dois grupos principais: 1) instituições e economia política; 2) regime macroeconômico e estrutura produtiva. O primeiro grupo, apresentado na seção 2, inclui os estudos sobre instituições – tanto os que as tomam como um fenômeno constituído no plano individual, quanto social - destacam a importância dos direitos de propriedade, aspectos educacionais e culturais de uma sociedade. A discussão mais genérica sobre economia política contempla os textos que focam o conflito de interesses entre o setor de RN e os outros setores da economia, as relações políticas nos e entre Estados, as lutas de classes derivadas da estrutura produtiva, e problemas de *rent-seeking* e governança. O segundo grupo, apresentado na seção 3, compreende os trabalhos que enfatizam o regime cambial, destacando a doença holandesa², políticas monetárias e fiscais, enfim aspectos do regime macroeconômico, para compreender a trajetória de desenvolvimento. Explicações baseadas no tipo de especialização produtiva, seus efeitos de encadeamento, custos afundados, inovações e ganhos de produtividade e modernização agrícola estão incluídas no grupo que enfatiza a mudança estrutural.

A partir da análise crítica dos dois grupos supracitados, defende-se nas conclusões uma abordagem histórica, enfatizando o ponto de vista da produção para investigar o desenvolvimento econômico baseado em RN. Através de uma perspectiva do poder e riqueza, que rompe com a teoria neoclássica, admite-se que as diferentes rotas de desenvolvimento são processos em que as instituições e a estrutura produtiva se inter-relacionam continuamente. Essa relação é impactada pelas condições materiais e espaciais (destacando as dotações de fatores), pela capacidade tecnológica e pelos interesses externos e internos.³ E formatam a distribuição de renda, o Estado e as políticas econômicas e industriais do país.

Seção 1. Três definições fundamentais

Desenvolvimento econômico

* O artigo deriva da tese de doutorado, com apoio do CNPq (bolsa de doutorado no Brasil) e da CAPES (bolsa-sanduíche em Cambridge, UK). Agradeço as contribuições de Alexandre Freitas, Carlos Medeiros, Ha-Joon Chang, Isabela Moraes e Ricardo Summa.

¹ O expediente mais comum é dividir a literatura em subtópicos, seguindo diferentes lógicas de classificação. Por exemplo, Lederman e Maloney (2008) classificam a literatura por tipo de razão explicativa para a maldição de RN: a) declínio dos termos de troca; b) baixa acumulação de capital físico e humano, baixo crescimento da produtividade e efeitos colaterais da produção no setor de recursos naturais, c) doença holandesa; d) fraqueza institucional relacionada ao fato de os detentores dos meios de produção no setor de recursos naturais dominarem o cenário político. Di John (2009) classifica a literatura em teorias: a) estruturalista; b) dependência; c) teorias Marxistas do imperialismo; d) doença holandesa; e) miopia dos tomadores de decisão do Estado; f) falhas nas políticas/instituições.

² “A síndrome da “doença holandesa” deriva do fato de que a descoberta de uma fonte extraordinária e súbita de recurso natural leva a um excedente em transações correntes e a uma taxa de câmbio real incompatível com a preservação da estrutura produtiva pré-existente.”(MEDEIROS, 2008, p.3).

³ “Besides this internal economic and social challenge that depends on social and political conflict, the national state is also challenged by political reason that comes from the complex relations with other states in a perennial political action in order to survive as an autonomous political sovereign state” (MEDEIROS, 2012, p. 2).

Originalmente, a ciência econômica – e nascida como Economia Política – pretendia explicar as diferenças nas riquezas das nações e, assim, as diferenças no desenvolvimento econômico. Após a revolução marginalista, o desenvolvimento econômico foi obscurecido e relegado a um nível secundário de relevância, embora algumas contribuições importantes tenham sido feitas, especialmente pelos teóricos do imperialismo. O desenvolvimento retornou ao debate após a Segunda Guerra Mundial, estimulado pelo contexto histórico de reconstituição do sistema mundial centro/periferia. Em geral, a definição mais aceita para o desenvolvimento econômico vem sendo “o aumento da renda per capita ao longo do tempo” (PERMAN; MA; MCGILVRAY, 1996).

A definição de desenvolvimento é, em si, uma discussão importante porque provoca grande impacto no escopo e resultados das políticas públicas. Esclarecer as diferenças nas explicações ortodoxa e heterodoxa é um passo necessário para analisar criticamente a literatura sobre o papel de recursos naturais no desenvolvimento econômico. As discrepâncias na abordagem são bastante relevantes porque estruturam as relações e as derivações teóricas e empíricas, e, conseqüentemente, suas conclusões e recomendações normativas. Atualmente, as principais visões alternativas sobre a relação entre recursos naturais e desenvolvimento econômico são, por um lado, ortodoxas baseadas na teoria das vantagens comparativas e na nova economia institucional (NEI),⁴ e, por outro lado, heterodoxas de abordagem estruturalistas.⁵ Enquanto os primeiros centram a análise na esfera das trocas, na circulação de mercadorias, o segundo é centrado na esfera da produção. A abordagem ortodoxa tem um núcleo teórico na economia neoclássica⁶ e a heterodoxa é aqui descrita como aquelas teorias que rompem os fundamentos neoclássicos.⁷ Como Lawson (2006) argumenta, a heterodoxia em Economia é um “guarda-chuva” cobrindo muitos trabalhos ou tradições nas quais o expediente largamente reconhecido e aplicado é uma rejeição do projeto dominante da teoria neoclássica.

Nos modelos ortodoxos de crescimento (exógeno ou endógeno), a convergência de renda entre países pobres e ricos é possível através de progresso tecnológico, poupança interna e acumulação de capital humano. Este último conceito foi aperfeiçoado pela NEI para uma definição que promove a defesa da igualdade de oportunidades individuais (SEN, 2000).⁸ Tal visão está incorporada nos relatórios e

⁴ A NEI foi popularizada por North (1990) e Landes (1998). A análise de instituições na NEI está fundamentada no individualismo metodológico e busca elementos históricos sobre a origem das instituições. Seu movimento teórico pode ser resumido como segue: a) construção de uma sociologia institucional de um ponto de vista individual; b) construção de um modelo idealizado de instituições apto a eliminar custos de transação; c) o melhor exemplo de economia de mercado é a Anglo-Saxônica; d) o subdesenvolvimento deriva das instituições que inibem relações econômicas porque obedecem à racionalidade política de grupos não competitivos instalados no Estado (MEDEIROS, 2001).

⁵ A definição de método “estrutural”, segundo Rodriguez (2009) aplica-se àquele que foca a estrutura econômica, considerando sua formação e transformações – e, portanto, é necessariamente, concomitantemente, histórico. O autor afirma que este método tem a vantagem de não ser reducionista, tanto em relação à economia como a aspectos institucionais, sociais e políticos.

⁶ Dymski (2010, p. 4) define economia neoclássica como “consisting of approaches that view economic outcomes as best understood through focusing on supply and demand forces which are driven, in turn, by utility-maximizing behavior and by the distribution of wealth”. As preocupações centrais da teoria ortodoxa são eficiência e otimalidade, pois dados a escassez e a competição por recursos, é de extrema importância utilizá-los eficientemente (PERMAN et al, 1996). Embora existam diversas escolas específicas dentro desse corpo teórico, elas comungam do mesmo núcleo analítico: o modelo walrasiano de equilíbrio geral competitivo (WEG), apoiado no princípio de substituição entre os fatores (CESARATTO & SERRANO). Estudos neoclássicos também incluem aqueles que tentam encontrar desvios do conjunto da suposição walrasiana, mas que realmente não implicam uma ruptura com o modelo por permanecerem admitindo substituição dos fatores (por exemplo, as teorias de falhas de mercado, informação assimétrica, rigidez, nova economia institucional e assim por diante).

⁷ Em um nível genérico, as teorias heterodoxas são constituídas pelas seguintes preocupações: a) abordagem teórica holística ou sistêmica que está aberta para explorar interações (e não apenas as relações determinísticas) entre variáveis e processos nos níveis micro e macro, e que está, em especial, disposta para trocas interdisciplinares; b) atenção para a possibilidade de que os fatores de demanda agregada e oferta agregada podem deter maior ou menor importância em cada situação econômica; c) atenção para a possibilidade de que relações de poder – seja poder de mercado nas trocas, ou seja relações de poder entre classes, indivíduos, empresas e Estados – estão presentes em qualquer situação econômica; d) atenção para a possibilidade de instabilidade em mercados e processos econômicos, especialmente no campo das finanças (DYMSKI, 2010).

⁸ Sen (2000) sugeriu que a definição comum de desenvolvimento é estreita (crescimento de PIB, PIB per capita ou industrialização), e então propôs uma definição mais ampla para desenvolvimento, tomada como “the removal of various types of unfreedoms that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency” (p. xii). As principais formas da falta de liberdade são pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, sistemática privação social, negligência dos serviços públicos, intolerância e sobre a atividade de Estados repressivos (SEN, 2000).

recomendações oficiais de organismos multilaterais como o Banco Mundial e as Nações Unidas, constando, por exemplo, dos objetivos de desenvolvimento do milênio. O problema é que esse é um conceito estático no qual as instituições e o processo de desenvolvimento são considerados como resultados de decisões autônomas tomadas pelos agentes da sociedade. Não se nega que o cidadão do país atrasado pode sair de uma condição relativamente mais pobre a partir da “igualdade de oportunidades” e da capacitação humana. Contudo, esta ideia liberal baseada no empreendedorismo individual desprende o homem do contexto social complexo em que está inserido (REIS, 2011a). Não resolve o subdesenvolvimento e nem a pobreza e, mais ainda, obscurece a necessidade de transformação da estrutura produtiva e das relações sociais de produção para haver redistribuição da riqueza (e da propriedade). Além do mais, na visão ortodoxa o Estado deve desempenhar um papel facilitador para contribuir para o aumento da produtividade no setor privado em caso de falhas de mercado, retirando da análise a dinâmica do sistema produtivo, as relações entre classes e as relações entre Estados.

O conceito estruturalista de desenvolvimento econômico distingue as peculiaridades e os momentos de mudanças estruturais políticas, sociais, culturais ou econômicas que são percebidas em uma realidade histórica *a fortiori*. O desenvolvimento econômico é um processo relacionado à ampliação do emprego e da capacidade produtiva, com mudança estrutural para setores capital e tecnológico intensivos (CHANG, 2009). A partir de uma perspectiva de crescimento setorial, nesta visão a convergência de renda entre países não industrializados e industrializados não é um resultado natural da dinâmica econômica, requerendo, assim, a intervenção do Estado para viabilizar progresso técnico e mudança estrutural que elevem de forma sustentada a taxa de crescimento, reduzindo o desemprego estrutural e o hiato de renda e tecnológico com os países centrais.⁹ A maior ou menor capacidade para promover esta estratégia corresponde ao poder do Estado, que depende de “relações sociopolíticas que o sustentam e da relação geopolítica em que está imerso” (RODRIGUEZ, 2009, p. 671).

Nesse contexto, Ocampo (2007) sugere a seguinte definição para desenvolvimento econômico: o deslocamento das restrições externas derivadas de hierarquia internacional que é capaz de aumentar a renda per capita. Desenvolvimento econômico não envolve necessariamente seguir etapas, mas sim superar assimetrias internacionais de três tipos: tecnológicas, de negócios (centros financeiros e sedes de empresas multinacionais) e macroeconômicas (grau de liberdade política). As relações internacionais de poder levam a diferentes oportunidades de mudança estrutural para cada país, portanto, o desenvolvimento não ocorre apenas por meio de processos endógenos.

Por fim, vale notar que a industrialização na visão estruturalista é um processo-chave para o desenvolvimento econômico porque “a indústria claramente desempenha um papel importante numa economia autônoma, tanto por causa do seu papel central na criação de ligações intersetoriais que poderia levar a um estímulo endógeno maior ao crescimento, como por causa de seu papel potencial como uma fonte de bens de capital produzido localmente e de tecnologia” (THORP & BERTRAN, 1978, p. 16). Assim, o conceito de desenvolvimento defendido neste artigo está em linha com a visão dos estruturalistas, que neste particular seguem a tradição da economia clássica e centram a lógica da análise na produção. A industrialização é tomada como um processo chave porque desloca as restrições da natureza, eleva o excedente econômico através do aumento da produtividade e viabiliza através do progresso técnico a diversificação da economia.

Abundância e especialização em recursos naturais

⁹ Rodriguez (2009) resume que a intervenção do Estado na perspectiva estruturalista é defendida através de quatro estratégias principais. 1) ocupar a força de trabalho disponível com paralelo aumento da produtividade. 2) Compatibilizar o impulso das exportações com a substituição das importações, pois se forem consideradas as formas reais de integração produtiva, é possível traçar estratégias de crescimento liderado pelas exportações que expandem o mercado interno. Porém, a implantação e o sucesso dessas estratégias dependem de relações financeiras e de comércio com o centro, especialmente sua resiliência para com o desenvolvimento periférico. 3) Mercados financeiros são incompletos em países em desenvolvimento (pequeno tamanho, desvantagens na estrutura de prazos, dívida externa dolarizada), e, portanto, precisam ser desenvolvidos para viabilizar aquela estratégia de desenvolvimento. 4) Políticas econômicas viáveis e eficientes são necessárias para melhorar a distribuição de renda, promovendo profundas mudanças estruturais na produção, alocação de trabalho, inserção externa etc., rumo a uma trajetória de desenvolvimento que se adapte às contínuas transformações da dinâmica capitalista internacional.

O primeiro passo para definir abundância e especialização em recursos naturais é conceituar “recursos”. Pode-se tomá-los neste caso como os fatores produtivos “sem os quais a produção de bens e serviços não poderia ter lugar”.¹⁰ “Recursos naturais” são fatores produtivos não humanos que vêm da natureza.¹¹ Eles podem ser classificados por sua reprodutibilidade (renovável/ não renovável), tipo (mineral, agrícola, pecuário, silvicultura), e uso energético (combustíveis fósseis – petróleo, gás e carvão – e minerais não energéticos – cobre e níquel, por exemplo). Abundância de recursos naturais refere-se à existência de grandes quantidades de um RN, que ultrapassam as necessidades da região, geralmente tomada também em termos relativos a outros lugares/ países. A especialização em recursos naturais trata-se da concentração dos investimentos e da renda de um país em cerca atividade produtiva, que geralmente responde pela maior parte das exportações, embora possa ou não representar também a maior parte do valor agregado gerado por uma economia.

No artigo que inflamou a discussão contemporânea sobre o desenvolvimento econômico liderado por RN, Sachs e Warner (1995), mensura-se “abundância de recursos naturais” em termos de especialização das exportações, medindo a proporção das exportações de RN em relação ao PIB e as exportações líquidas de RN em relação ao PIB. Este e outros estudos realizam regressões cruzadas entre países, utilizando também a parcela das exportações de RN no total das exportações como definição para abundância de RN. Uma primeira crítica a essas variáveis é que elas não dizem nada sobre a concentração industrial, que é determinante na dinâmica da cadeia produtiva de toda economia (LEDERMAN; MALONEY, 2008). Uma alternativa seria a definição de Leamer (1984), que mede a proporção das exportações de RN sobre a quantidade de trabalhadores na economia. No entanto, essa medida é afetada pelo tamanho da população e da economia, podendo não contribuir de fato para entender a importância do setor para o desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, medidas para a abundância de recursos em termos de exportação não dizem o quanto dos recursos produzidos está sendo absorvido internamente (STIJNS, 2005). Afinal, todos os países grandes são abundantes em algum RN que se constitui base essencial para sua industrialização (Austrália, Brasil, Canadá, EUA etc.), mas a abundância não necessariamente está relacionada à especialização. Terceiro, a dependência de recursos no perfil das exportações pode simplesmente significar que o resto da estrutura produtiva é muito incipiente, de tal forma que a exportação destes recursos é a alternativa que resta à economia, mesmo que os RN não sejam fisicamente abundantes. Quarto, o tempo é uma noção importante que não deve ser desprezada na compreensão do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, usar médias para períodos longos de anos obscurecem as possíveis transformações e oscilações ocorridas. Dessa forma, modelos econométricos que utilizam essas variáveis podem ter o problema de causalidade reversa, isto é, a parcela das exportações de RN no PIB pode simplesmente refletir o padrão de especialização da economia e não abundância em RN.

Em termos físicos, a abundância de recursos naturais poderia ser medida pelo estoque de RN de um país relativo às reservas do mundo todo em termos absolutos (quantidade ou valor) ou per capita (em comparação ao tamanho da população) (CHANG, 2006). Porém, isso seria possível somente para minerais ou outros recursos esgotáveis. No caso das produções agrícolas e pecuárias, a abundância seria a parcela da produção em termos de produção mundial, ou de terra arável. No entanto, o ponto é que as variáveis de estoque também não são absolutamente exógenas. Rigterink (2010) argumenta que, em primeiro lugar, a taxa de extração de recursos naturais é, até certo ponto, uma escolha ou das empresas que detém os direitos de propriedade dos RN ou do governo. Quando o governo controla as reservas de vários tipos de recursos naturais e tem direito a distribuir contratos para explorá-los, o ritmo de exploração está condicionado a decisões políticas e capacidade financeira. Segundo, a produção de recursos naturais depende do desenvolvimento tecnológico e inovações disponíveis para prospecção e

¹⁰ PERMAN; MA; MCGILVRAY (1996, p.1). Não obstante, considerar recursos como fatores produtivos concentra-se no seu papel na produção, onde a utilidade é realizada no consumo.

¹¹ Note-se que RN não são apenas fatores produtivos, pois estão relacionados também com os valores pessoais, culturais e sociais (KINDLEBERGER, 1958). Assim, por um lado RN, especialmente a terra, são bens de capital. Por outro lado, recursos naturais possuem valor intrínseco, o que exige um conceito mais plural e amplo do que aquele considerado em análises convencionais (PERMAN; MA; MCGILVRAY, 1996).

exploração (KINDLEBERGER, 1958; WRIGHT & CZELUSTA, 2003).¹² O país ou as empresas encarregadas da atividade no setor de RN vão, na verdade, produzir somente se puderem pagar ou gerar o aparato tecnológico necessário. Embora isso pareça trivial, muitos estudos não admitem essa dificuldade devido a algumas suposições como a livre mobilidade ou a informação simétrica. E ainda, indicadores físicos para RN não são acurados porque a maioria deles não é homogênea em termos de qualidade, além da localização e da quantidade disponível não serem precisamente conhecidas. Mesmo se os cálculos forem em termos financeiros – por exemplo, a renda líquida ou o valor presente da produção –, serão imprecisos, pois é complicado obter dados confiáveis de estoque de capital, valor marginal, custos fixos, receitas e lucros das empresas envolvidas na exploração dos RN. E ainda, os preços de mercado também são difíceis de obter porque frequentemente são distorcidos por incentivos, impostos, subsídios, especulação financeira etc.

Depreende-se dessa discussão sobre especialização e abundância de RN que a abundância é uma condição inicial ou uma resultante da capacidade tecnológica das empresas de um país. A abundância *per se* pode se tornar uma vantagem, desde que não bloqueie a especialização exportadora. Para compreender o desenvolvimento econômico liderado por RN, a abundância não é o foco mais relevante, mas sim o tipo de especialização que ela enseja. E os mecanismos através dos quais a especialização molda a trajetória de desenvolvimento econômico são vários, como se discute mais adiante.

Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais

As definições anteriores refletem o seguinte significado para desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: especialização inicial, temporária ou permanente, em RN que gera crescimento induzido e mudança estrutural para atividades industriais, levando à diversificação exportadora e industrialização em geral. A atividade primária – por conta de alguns mecanismos que são destacados logo mais – é capaz de deflagrar, assim, um processo persistente e prolongado de elevação do produto por trabalhador e da renda per capita e conseqüentemente da parcela do produto e do emprego que excede aquela necessária à reprodução do sistema econômico. Mas o sucesso dessa trajetória é condicionado exatamente por tais mecanismos, que se combinam de formas diversas e não universais, de acordo com o contexto histórico, político e social de cada economia e do sistema internacional. Portanto, os RN não se constituem necessariamente em uma benção ou maldição.

Estudando o desenvolvimento das nações entre os séculos XIX e XX através de um método histórico,¹³ Senghaas (1985) mostra que os países que se especializaram em RN e lograram o desenvolvimento econômico sustentado responderam diferentemente ao estímulo do capitalismo suscitado pela terceira revolução industrial. Alguns modelos econômicos como o dos Estados Unidos e o da Alemanha desempenharam uma estratégia baseada no dinamismo do mercado interno, cumprindo as etapas clássicas da industrialização, e fortemente apoiada no setor privado. Outros países, como a Holanda, preferiram uma estratégia orientada para a exportação que explorava vantagens comparativas. Já os países nórdicos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia experimentaram uma estratégia inicialmente liderada por exportações de RN, com industrialização por substituição de importações, que escaparam da periferização. E ainda, houve países ricos em RN, como a Rússia, que se industrializaram pelo modo de produção socialista. Estas economias lograram o crescimento da renda per capita e o desenvolvimento econômico e social através de combinações específicas entre as condições naturais, a estrutura produtiva e as instituições, que formataram conjuntamente as relações político-econômicas que sustentavam o Estado e suas decisões de política industrial e macroeconômica.

¹² “[M]ost underdeveloped, and even a number of developed countries have an inadequate idea of what their natural resources are. Technological innovations in the arts of geological prospecting, plus intensive exploration, have discovered new oil resources in Italy, France and the Netherlands, for example, not to mention the Alberta oil fields in Canada and the Williston Basin in the United States”. (...)“It is sufficient to indicate that resources are relative, and this relation runs to Discovery, on the one hand, and technology, on the other” (KINDLEBERGER, 1958, p. 25, 34).

¹³ Perelman (1979) observa corretamente que a objetividade do método histórico é recontar e representar o passado humano o mais fielmente possível através do estudo científico das fontes, sem perder de vista que é impossível reconstruir perfeitamente o passado. O progresso do pensamento histórico acontece superando o desafio constante de encontrar novos paradigmas de interpretação de como a sociedade evolui, não apenas para entender as relações causais.

Seção 2. Instituições e economia política

Atualmente, a abordagem predominante no debate sobre o papel de instituições em desenvolvimento econômico liderado por RN está enraizada na nova economia institucional (NEI). A NEI revisita a teoria neoclássica, incluindo o modelo HOS de vantagens comparativas, mas reconhece a existência de custos de transação (ausente no quadro neoclássico tradicional). Sendo assim, entende que as instituições e a abordagem histórica são de grande importância para determinar o comportamento dos agentes.¹⁴ Define-se instituições como “as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as restrições elaboradas pelos agentes que formatam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3). Este conceito, por um lado, assume que instituições são criadas pelos agentes - sendo, portanto, dependentes da racionalidade individual dos mesmos. Por outro lado, assume que as instituições são restrições ao comportamento humano e que seus efeitos na economia se dão através de incentivos. Para essa abordagem, as instituições diferem de uma sociedade para outra devido a três razões principais. Em primeiro lugar, devido às diferenças nos processos de tomada de decisões coletivas. Em segundo lugar, as instituições variam entre sociedades devido a aspectos econômicos relacionados à garantia de direitos de propriedade, barreiras à entrada, e o conjunto dos contratos disponíveis para empresários. Finalmente, as instituições funcionam diferentemente em cada ambiente (ACEMOGLU & ROBINSON, 2008).

A instituição mais importante relacionada ao desenvolvimento econômico, ainda de acordo com a NEI, são os direitos de propriedade. Este argumento está baseado no dilema da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). O dilema afirma que, numa dada situação, decisões de interesse pessoal de diferentes indivíduos vão, por fim, levar à redução de um recurso limitado compartilhado, mesmo se isso não for desejado por ninguém da comunidade. Logo, são necessários direitos de propriedade bem definidos para evitar externalidades negativas em atividades econômicas. E a intervenção do Estado deve abranger estruturas legais e judiciais para reparação de danos decorrentes de externalidades. Para entender a caracterização que a NEI realiza do Estado em economias especializadas em RN, há que se conhecer a sua noção de renda, tomada como os ganhos extras sobre atividades não produtivas.¹⁵ Um rentista é um agente que não participa na produção, mas tira proveito desta. Logo, Estado rentista é aquele que se constitui no principal destinatário da renda auferida em forma de receitas externas à produção da economia. Segundo essa visão, o fluxo monetário da economia de um Estado rentista é dominado pelas rendas – ou pelo aluguel ou concessão do acesso a recursos naturais -, em vez de por empresas produtivas. Estados rentistas surgem nas economias de RN abundantes porque suas receitas constroem uma base fiscal suficiente que reduz a necessidade de tributar cidadãos, reduzindo seu poder de barganha política, e fortalecendo as elites que controlam RN. Em estados minerais esta tendência é mais aguda porque em geral suas rendas advêm de RN do tipo “ponto” – concentrados em grandes propriedades. Logo, a base fiscal do governo está apoiada em uma pequena porção da sociedade, que pode exercer influência assimétrica sobre ele. Além disso, as receitas governamentais tendem a depender cada vez mais das receitas de RN, de modo que as políticas públicas tendam a manter o sistema produtivo real operando o modelo em vigor. Consequentemente, novas atividades econômicas são impedidas.

O grau de dependência às rendas dos RN de países especializados na produção primária varia conforme os preços e a demanda internacionais pelas *commodities*. Karl (1997) argumenta que preços

¹⁴ Ver ACEMOGLU & ROBINSON (2008), ACEMOGLU, JOHNSON E ROBINSON (2001), SEN (2000) etc.

¹⁵ Na Economia Política clássica, a renda era definida como o excedente que sobrava após todos os custos de produção terem sido remunerados, portanto advém da atividade produtiva. A definição de Smith para renda diz respeito à produtividade absoluta da terra, enquanto Ricardo define renda como “that portion of the produce of the earth, which is paid to the landlord for the use of the original and indestructible powers of the soil” (RICARDO, 1817, p. 91 *apud* CICANTELL & SMITH, 2004, p. 3). Na análise marxista, há três formas de renda apropriada pela classe dos proprietários. A primeira é a renda diferencial (equivalente à concepção inicial de Ricardo sobre aluguel – RDI): o excedente dos lucros advindos dos meios de produção arrendados. A segunda renda diferencial (RDII) é o valor que resulta dos aumentos de produtividade dos investimentos de arrendatários capitalistas. A terceira é a renda absoluta, que tem dois componentes. O primeiro é determinado, em menor grau, pela disposição dos compradores e capacidade de pagar – e não pelo preço de produção ou pelo valor da *commodity*. Em maior grau, pela renda absoluta advinda da menor composição orgânica do capital na agricultura em relação à indústria: “rent, then, forms a portion of the value, or, more specifically, surplus-value, of commodities, and instead of falling into the lap of the capitalists, who have extracted it from their labourers, it falls to the share of the landlords, who extract it from the capitalists” (MARX, 1967, p. 771 *apud* CICANTELL & SMITH, 2004, p. 6).

internacionais favoráveis incentivam mais exportações de RN, iniciando um processo de crescimento conduzido pela *commodity* em que se especializa a estrutura produtiva e as instituições, sendo que progressivamente as receitas do setor exportador passam a ser mais reguladas pelo governo. Assim, nessa visão, confiar em fontes externas de reservas promove fracos arranjos institucionais, gerando Estados rentistas e ineficientes na formulação de políticas econômicas e industriais (AUTY, 2001). A consequência geral da especialização em RN é induzir a consolidação de uma autoridade pública centralizada com excessivo intervencionismo estatal e políticas discricionárias, que levam a corrupção e ao *rent-seeking*, restringindo o crescimento. Esse argumento é chamado “paradoxo da abundância” (KARL, 1997). Além disso, as fracas instituições e as disputas pela propriedade de RN aumentam a propensão ao conflito nesses países (COLLIER, 2008, e outros).

A perspectiva neoclássica sobre instituições merece várias críticas. Em primeiro lugar, há o problema conceitual. Embora tratado como um conceito homogêneo e tangível, na verdade, direitos de propriedade incluem muitas instituições – como exemplifica Chang (2006), lei de terras, de uso do espaço urbano, de herança, ou contratos, de empresas, de falência, de direitos de propriedade intelectual. Aliás, não há consenso sobre a definição de instituições,¹⁶ que se distinguem em formas (por exemplo, democracia, sistema judiciário independente, propriedade estatal) e funções (por exemplo, para determinação das leis, de respeito a contratos, para manutenção de estabilidade de preços, para contenção da corrupção). Uma instituição pode realizar várias funções. E muitas instituições podem realizar a mesma função. Além disso, cada país pode utilizar as instituições em diferentes funções. E instituições não somente mudam, mas também adquirem distintos graus de importância em cada tempo e espaço.

Em segundo lugar, a metodologia da NEI é baseada em abordagens simples para analisar combinações complexas de instituições (EVANS, 2006). A NEI não considera muitos aspectos estruturais devido ao seu individualismo metodológico, no qual as instituições são vistas principalmente como formas de especificação dos incentivos perante os quais indivíduos se deparam (e realizam suas escolhas maximizadoras, considerando que o método se baseia na racionalidade instrumental). Portanto, tal como Di John (2009) ressalta, o processo de interação social é modelado como um processo de barganha de poder entre indivíduos, excluindo qualquer forma de poder organizacional ou coletivo da análise. Acima de tudo, as instituições não apenas especificam incentivos, também configuram “uma distribuição historicamente específica de controle e autoridade sobre ativos”.¹⁷ Isso é crucial no processo de desenvolvimento porque direitos e criação de rendas têm uma natureza política particularmente crucial em economias atrasadas – onde três funções de instituições são mais importantes para promover desenvolvimento econômico: coordenação e administração, aprendizagem e inovação, redistribuição de renda e coesão social (CHANG, 2006).

A terceira crítica se dirige a ideia da NEI de que direitos de propriedade devem ser claros e bem definidos para estruturar incentivos para investimentos - o “mistério do capital” nas palavras de De Soto (2000). A relação positiva entre direitos de propriedade e desenvolvimento econômico não é clara na História, muitas vezes revelando-se negativa. Marx defendeu que o sistema capitalista se move desrespeitando os direitos de propriedade (acumulação primitiva).¹⁸ Além do mais, a noção de propriedade da NEI assume a existência de um partido legal – o Estado – para fazer valer e garantir o direito de propriedade. No entanto, no plano normativo a abordagem defende um Estado mínimo e regulatório, pois assume que a acumulação desejável é apenas privada, estabelecendo uma associação abstrata entre a livre iniciativa e o progresso econômico. A regra não vale apenas para casos de falhas de mercado que levam o setor privado a não se apresentar, como certas atividades de exploração de RN.¹⁹ Empresas estatais (EE) são aceitas somente em caso de falhas de mercado tal como monopólios naturais; mercado financeiro incipiente ou incompleto (que não seria capaz de financiar/financiamento de

¹⁶ Então “[w]hen we have differences over the very definition of the term ‘institutions’, it is not surprising that we do not have an agreement on the relationship between institutions and economic development” (CHANG, 2006, p. 2).

¹⁷ DAHLMAN, 1980, 213-214, *apud* DI JOHN, 2009, p. 140.

¹⁸ Medeiros (2001) elucida que as visões da teoria marxista e da NEI sobre instituições diferem no sentido de que para a primeira elas surgem em relações produtivas, e para a última, em relações de mercado.

¹⁹ Devido à “heavy exploration and development costs, heavy capital investment, market swings in commodity prices, competitive pressures from other producers, availability of experts and skilled services” (Chang, 2007, pp. 40).

operações de alto risco e/ou retornos de investimentos de longo prazo), externalidades positivas de bens públicos (em consumo e produção); distribuição de renda e promoção do bem-estar (CHANG, 2007). Critica-se esta recomendação de diversas formas, defendendo-se a exploração de RN por empresas públicas. Primeiramente, a decisão de privatizar os RN envolve um julgamento ético-social, pois além de estar relacionada à apropriação das rendas de um bem proveniente da natureza, a propriedade dos mesmos interfere na distribuição de riqueza e poder da sociedade. Segundo, essa atividade pode significar um importante marco na trajetória de desenvolvimento de um país, com benefícios gerais para a sociedade. Terceiro, há muitas questões ambientais relacionadas à exploração de RN, principalmente a qualidade do meio-ambiente no longo prazo. Finalmente, a forma como a produção e as vendas do setor estão estruturadas tem efeitos profundos sobre o regime macroeconômico (via taxa de câmbio), sobre a estrutura produtiva e distribuição de renda da economia (CHANG, 2007).²⁰

Resumido a questão dos direitos de propriedade, aqui se privilegia uma visão em que a constituição dos direitos deriva de uma interação de economia e política, considerando que a forma de definição e aplicação de um direito de propriedade influencia o desempenho econômico em dois sentidos principais. Por um lado, um direito de propriedade atribui direitos de posse a ativos valiosos e designa quem arca com seus custos e benefícios, estruturando os incentivos para o comportamento econômico. Por outro lado, determina os atores, a distribuição de posições nas relações de poder e controle de recursos da economia. O Estado é parte do conjunto de instituições que definem direitos; instituições privadas e públicas podem mediar essas questões a fim de reduzir a incerteza e subsidiar investimentos de altos custos afundados (BARHAM & COOMES, 2005). Em muitos países em desenvolvimento, “o Estado passa a investir pesadamente nestas indústrias extrativas, tanto diretamente através de agências estatais como indiretamente através da provisão de fundos e apoio especial para empresas quase-estatais”.²¹ As instituições públicas e privadas, incluindo financeiras, podem operar conjuntamente para produzir externalidades e efeitos de encadeamento e transbordamento positivos nas indústrias de RN rumo a uma mudança estrutural benéfica na economia.²²

A quarta crítica destacada é em relação a concepção de Estado adotada na teoria neoclássica – tomado apenas como um resultado, desconsiderando seu caráter de agente de coalizões entre grupos de interesses. A visão do Estado rentista em economias minerais considera que a formação de privilégios é resultado das rendas extraordinárias do setor exportador, sendo que esta relação é mais complexa e reflexiva do que isso. Muitos grupos estão competindo por poder no Estado: trabalhadores *versus* proprietários de ativos privilegiados, diferentes facções de capital e grupos empresariais (DI JOHN, 2009); burocracia estatal *versus* novas coalizões; interesses capitalistas nacionais *versus* internacionais (BUKHARIN, 1917). Apesar de não se negar que problemas de *rent-seeking* e corrupção podem surgir em alguns países especializados em RN, este argumento não é o mecanismo causal mais significativo para compreender o atraso econômico. Além disso, não é verdade que economias especializadas em RN sempre estabelecem instituições fracas. Afinal houve situações históricas de descoberta de RN em que as instituições do Estado já estavam bem estabelecidas, como por exemplo, Austrália e Noruega. E ainda, a proteção do Estado a certos privilégios do setor exportador nacional pode ser útil para promover inovação e progresso técnico domésticos, gerando efeitos de transbordamento sobre a produtividade geral da economia, embora seja difícil encontrar o equilíbrio ideal entre ganhos e danos para o restante da população (KAHN, 2000).

²⁰ Argumentos neoclássicos contra empresas estatais são: a) efeitos *crowding-out* entre investimento público e privado, b) políticas industriais podem impedir competição e formar oligopólios do Estado (protecionismo estatal gerou encerramento industrial, concentração, e esgotamento do modelo de ISI) levando a muitos tipos de ineficiências, c) problemas de *rent-seeking* e má governança, d) excedente no orçamento público é necessário para evitar dívidas e inflação. Críticas heterodoxas usuais a esses argumentos são, 1) (para a) na verdade *crowding in* é mais propenso a acontecer do que *crowding out* (REIS, 2011b), 2) (para b e c) normas regulamentares são mais centrais para desempenho de empresas do que de propriedade, de modo que se o governo é corrupto o Estado mínimo não vai impedir as questões de *rent-seeking* e má governança. Como Chang (2007) argumenta, se auto-interesse fosse a única motivação na ação humana, ambas empresas privadas e públicas enfrentariam muitos problemas comportamentais. 3) (para d) é importante reconhecer que a seriedade da restrição orçamentária depende de regulação do próprio Estado (que pode criar gerar alternativas). Além disso, déficits não necessariamente aceleram a inflação e os problemas da dívida podem se resolver, em longo prazo.

²¹ BARHAM & COOMES, 2005, p. 176.

²² Há muitos exemplos de eficientes EEs, como Singapore Airlines, transporte Bombay, Embraer, Renault, POSCO.

No plano normativo, para economistas conservadores, o Estado deve desempenhar um papel facilitador de contribuir para o aumento da produtividade do setor privado, eventualmente promovendo redução da pobreza e distribuição de renda. Diferentemente, na visão progressista, o Estado deve projetar e implementar investimentos e políticas tecnológicas, produtivas e institucionais que dão centralidade para assuntos ocupacionais, abrindo possibilidades de distribuição por meio de aumentos de salários e produtividade, superação de subemprego, e elevação do nível educacional (MYRDAL, 1960).

Finalmente, a quinta crítica geral à abordagem da NEI é o estabelecimento de uma relação unívoca entre instituições e desenvolvimento econômico: boas instituições geram desenvolvimento. Porém, a causalidade entre eles não é determinável; são processos que se retroalimentam. As instituições estão continuamente mudando, assim como a estrutura produtiva. O desenvolvimento econômico pode ocasionar mudança institucional porque aumenta a demanda por instituições melhores, amplia a capacidade de custeá-las e destaca novos agentes/ grupos sociais transformadores na economia.

Considerando todas essas críticas, sustenta-se que o papel de instituições em desenvolvimento econômico deve considerar a reciprocidade na causalidade entre evolução material e mudanças institucionais dinâmicas. É importante examinar como as instituições evoluem e para qual direção interferem no funcionamento da economia, desde o ponto de partida de que a ação humana cria instituições, portanto elas são mais uma construção social, do que individual. A natureza entrelaçada da ação individual econômica gera estruturas que, embora sigam certas tendências ditadas por relações de poder,²³ não satisfazem os planos iniciais de uma dada pessoa (MEDEIROS, 2001). Alguns autores de abordagem estruturalista conciliam a análise de estrutura produtiva com o quadro institucional dessa maneira, utilizando uma abordagem com método histórico para apontar como a formação das instituições está relacionada às esferas produtivas e distributivas da sociedade. Essa tradição, influenciada pela teoria do imperialismo, pela teoria do protecionismo e pela velha economia institucional, “difere da NEI em uma série de aspectos importantes (ver Rutherford, 1996; e Hodgson, 2000), destacando o fato de tomar as instituições não apenas como restrições sobre o comportamento pré-formado e imutável do indivíduo, mas por toma-las também como meios de formação dos próprios indivíduos” (CHANG, 2011, p. 14).

Uma obra seminal é *A formação econômica da América Latina* (de Furtado, 2007 [1976]), que através de um método histórico investiga as estruturas criadas para atender os interesses dos conquistadores do continente - sua inserção na divisão internacional do trabalho como exportador de RN. Furtado examina mudanças estruturais, particularmente reformas agrárias, mostrando a evolução paralela da estrutura e instituições relacionadas à distribuição e produção de renda social. Outro exemplo é Thorp & Bertram (1978), que foca no desempenho do setor de RN, o papel do investimento externo, a autonomia do Estado para o lançamento de políticas econômicas, as relações entre eventos econômicos e políticas econômicas e, finalmente, as forças de industrialização, seus obstáculos e a distribuição de renda no desenvolvimento peruano. Da mesma forma que Furtado, os autores demonstram como a evolução do sistema produtivo baseado na produção primária condicionou e foi condicionada pelos movimentos nacionalistas, o surgimento de novas classes sociais e seus interesses, o processo de urbanização e outros fatores que moldam o ambiente institucional de uma sociedade. Por sua vez, Senghaas (1985) realça a distribuição *a priori* de ativos foi um mecanismo-chave para distribuir poder, e que implicou em uma configuração política do Estado que elegeu políticas públicas interessantes para o progresso da estrutura produtiva dos países especializados em recursos naturais.

Esses autores estão mais interessados na dinâmica complexa entre as instituições e estruturas da economia política ao longo do tempo. Demonstram que as instituições impactam relações Estado-sociedade, o comportamento burocrático e a formação do Estado. A oferta de instituições, em geral, depende de como elites nacionais e internacionais cooperam e/ou competem para formar o Estado de um país especializado em RN. Mais ainda, os interesses de poder e riqueza nos mercados internacionais têm um grande peso sobre as decisões sobre o regime macroeconômico e sobre a estrutura produtiva da economia abundante e/ ou especializada em RN devido à natureza estratégica dos produtos alimentares e

²³ Segundo Wright Mills (1956) as mais importantes instituições de poder são a econômica, a política e a militar – e depois destas, vêm educação, religião e família.

matérias-primas.²⁴ Essa é uma das principais razões por que a economia política de RN deve investigar as relações estratégicas entre centros de poder, processos internos de formação de poder e lutas de interesses em sua base, especialmente relacionadas à alocação de receitas.²⁵

Seção 3. Regime macroeconômico e estrutura produtiva.

A literatura estruturalista sobre desenvolvimento econômico em geral está assentada no conceito chave de mudança estrutural: um processo que reconfigura a estrutura produtiva da economia, apoiado por transformações tecnológicas, institucionais e políticas, como as reformas agrárias, comerciais e industriais, e também pelo regime macroeconômico. Em geral, os aspectos da dinâmica produtiva e de mudança estrutural relacionada ao desenvolvimento econômico mais destacados na literatura são os ciclos, inovações e efeitos de encadeamento, custos afundados, modernização agrícola e produtividade no setor exportador e não-exportador. Cada um deles será revisado nessa seção, que ao final integra o debate de estrutura produtiva com o de regime macroeconômico em economias especializadas em RN.

O conceito “dinâmica da estrutura produtiva” se refere ao funcionamento e evolução dos setores que constituem a produção total, suas inter e intra-relações, estruturas de mercado, mercados de fatores e instituições que sustentam toda a estrutura produtiva (OCAMPO, 2007). Segundo Kaldor (1966) a industrialização direcionada aos setores intensivos em capital e tecnologia é o motor central da dinâmica de uma economia. Os longos ciclos capitalistas internacionais²⁶ envolvem novas dinâmicas financeiras e tecnológicas ensejadas por economias líderes, que desafiam as outras a reproduzir a mudança estrutural ou promover integração ao sistema para não ficar à margem. As reações de cada economia estão condicionadas ao seu grau de desenvolvimento corrente em dado momento (especialmente em termos de modernização na agricultura), ao tamanho de sua população, e às suas estratégias econômicas – associativas ou dissociativas²⁷ (SENGHAAS, 1985).

O cerne da mudança estrutural tecnológica está relacionado à criação e difusão de inovações em certas indústrias, que implementam novos processos produtivos de maior produtividade, podendo incorrer em efeitos de encadeamento (*linkages*) e processos de aprendizado que dinamizam o restante da estrutura produtiva. Define-se efeito de encadeamento como o desenvolvimento de cadeias de fornecimento de bens e serviços especializados, canais de mercado, organizações, e instituições que disseminam informação e proporcionam a comunicação entre agentes (OCAMPO, 2007, p. 19). Os setores de recursos naturais apresentam quatro categorias de efeitos de encadeamento de produção em relação ao resto da economia (CICANTELL & SMITH, 2005): 1) produtiva para frente (*forward linkage*) relacionada à utilização de produtos de certo setor como insumos em outros setores; 2) produtiva para trás (*backward linkage*) relacionada à demanda por insumos; 3) fiscal; 4) demanda final – efeito multiplicador.

A exploração de RN em uma nação atrasada pode se revelar o ponto de partida para a criação de setores de tecnologia de ponta domésticos através principalmente dos efeitos de encadeamento, conforme afirmou Hirschman (1958). A recomendação geral desta visão é a criação de oportunidades para atividades empresariais em setores de vanguarda através de incentivos à iniciativa privada e de investimento estatal. E o Estado deve focar seus esforços de investimento e desenvolvimento em setores que potencializam os efeitos de encadeamento, estimulando a criação e a produção de outras indústrias e

²⁴ Em todo o mundo, a *commodity* mais importante é o petróleo, devido a seus usos militares e industriais. Petróleo é um bem público com um caráter estratégico de proporcionar segurança energética, de modo que dominar a produção e distribuição de petróleo é uma preocupação chave das maiores potências do mundo (PUYANA, 2011).

²⁵ Vale lembrar que a pressão de grandes empresas nacionais e multinacionais que exploram recursos de um dado país e seu poder de mercado são fatores que configuram as instituições e a coalizão de poder que sustenta o Estado e sua burocracia. Assim, uma análise da periferia exige atenção aos processos de realização global das empresas em esferas locais.

²⁶ PEREZ, 2002.

²⁷ “An associative response means openly accepting the challenge and adapting to the superior economy through division of labour. This amounts to the free-trade position. (...) A dissociative strategy accepts the challenge by attempting to develop the domestic economic potential in the shelter of more or less far-reaching protectionist measures, international competitiveness not being the guiding criterion for development promotion” (SENGHAAS, 1985, p. 27).

aumentando o consumo de produtos interno.²⁸ A *staple theory* é talvez a escola de pensamento econômico sobre o desenvolvimento que mais utiliza a noção de efeitos de encadeamento na análise. Nesta perspectiva, a relação entre as condições naturais e o desenvolvimento da estrutura social e econômica dos países analisados – destacando o Canadá -, dependeu das particularidades das atividades extrativa, de processamento e consumo dos RN. A localização de um recurso impacta a aglomeração social e a logística do país, não se esquecendo de que a natureza e tamanho do mercado mundial para um dado RN é em última instância o árbitro para a decisão de “se, onde, e quando um determinado recurso natural é extraído” (CICANTELL & SMITH, 2005, p.8).

Todavia, algumas críticas à teoria dos efeitos de encadeamento devem ser colocadas, tanto como construção teórica, quanto prática – empenhada como base para o planejamento do desenvolvimento. Em primeiro lugar, como Bunker (1989) argumenta, indústrias encadeadas tendem a aglomerar-se geograficamente em volta do setor de ponta, gerando discrepâncias espaciais em um país. Isto porque poucas *linkages* emergem entre regiões em face de altos custos de transporte, de infraestrutura, e outros custos associados à dispersão geográfica das indústrias. Em segundo lugar, há casos nos quais as características específicas das matérias-primas impedem efeitos de transbordamento significativos. Em terceiro lugar, projetos econômicos para incentivar efeitos de encadeamento específicos podem ser superficiais, ignorando as peculiaridades da indústria e do mercado mundial, especialmente em termos de sua estrutura, economia, e política. Em quarto lugar, a teoria de Hirschman assume a existência de um Estado política e economicamente forte que em geral não se comprova em países em desenvolvimento. Além disso, assume a racionalidade técnica de planejamento de desenvolvimento e de ação do Estado para executar esses planos, baseada na existência de um grupo de tecnocratas qualificados - o que não necessariamente se confirma na prática, denotando certa ingenuidade do aspecto normativo das políticas relacionadas aos efeitos de encadeamento (CINCANTELL & SMITH, 2005).

Outro gênero de crítica é contrário aos fracos efeitos de encadeamento da produção primária. Rocha (2010) demonstra que em alguns casos (i) o setor de exportação de RN tem maior produtividade do que o setor voltado para o mercado interno; (ii) as exportações de RN proporcionam efeitos de transbordamento positivos para o setor doméstico; e (iii) sua produtividade e encadeamento para a economia são pelo menos tão elevados quanto aqueles fornecidos pelo setor de exportação de manufaturas. Isso contradiz o argumento comum na literatura ortodoxa e heterodoxa²⁹ de que a especialização de RN é uma maldição para o desenvolvimento, assumindo *a priori* e/ ou concluindo que o setor primário tem baixos efeitos de encadeamento. Furtado (1957) e outros estruturalistas apontaram tais baixos efeitos como uma das razões para a heterogeneidade estrutural das economias latinas ricas em RN. Já a teoria neoclássica (revisitada, que assume custos de transação) considera que as exportações de RN geram exíguas “externalidades positivas” para o restante da economia. No entanto, a história demonstra que há países que se desenvolveram com base em RN, como os EUA, onde inovações tecnológicas geradas em setores de RN promoveram efeitos de encadeamento e transbordamento positivos para o resto da economia. Mais além, como dito na seção 1, “abundância” e “especialização” são fenômenos que podem ter um significativo componente causal endógeno.

Além dos efeitos de transbordamento e das inovações, um dos aspectos principais relacionados aos processos de mudança estrutural são os custos irre recuperáveis ou afundados.³⁰ Estes custos influenciam o comportamento do investimento das empresas, a organização, e o desempenho de indústrias extrativas de várias maneiras. Uma vez que geralmente os investimentos em indústrias extrativas são irreversíveis, eles marcam profundamente a trajetória de evolução da estrutura produtiva. Este fato já havia sido captado por

²⁸ Basicamente, distinguem-se dois caminhos para promover a intensificação de capital e tecnologia na estrutura produtiva: aproveitando os efeitos de encadeamento e multiplicadores do setor de RN (como a Suécia) ou redirecionando recursos para indústrias mais dinâmicas não relacionadas ao setor exportador (como a Finlândia) (CHANG, 2007).

²⁹ Por exemplo, de um lado os trabalhos estruturalistas de SINGER (1950) e HIRSCHMANN (1958), de outro a teoria da Nova Economia Institucional, como em SACHS & WARNER (1995).

³⁰ “Sunk costs refer to those investments that, once undertaken, cannot be fully recovered through their transfer or sale. The “irreversibility” of investments is frequently viewed as resulting from their firm- or industry specific nature (Dixit, 1980; Spence, 1977). However, sunk costs can arise even when investments are transferable to other economic activities or sectors; such is the case where transfer costs make a certain portion of the value of the original investment essentially unrecoverable” (BARHAM & COOMES, 2005, p. 162).

Innis (1956), mas na abordagem materio-espacial as consequências dos custos afundados são mais enfatizados do que na *staple theory* ou nos modelos neoclássicos de mercados competitivos com mobilidade dos recursos. Em geral todos os quatro estágios básicos da atividade extrativa - descoberta e apropriação da matéria-prima, extração, processamento, e transporte - incorrem em custos afundados. Em primeiro lugar, as características físicas do investimento envolvem altos custos de instalação, especialmente nos setores de mineração e energia, em decorrência da elevada escala mínima de eficiência. Em segundo lugar, o investimento é específico e muitas vezes remoto, o que pode acrescentar mais custos afundados, até mesmo referentes à contratação de recursos humanos. Terceiro, os custos de transação são grandes; a transferência de um investimento implica certos custos que reduzem sua valorização líquida potencial. Finalmente, também é cara a manutenção de uma instalação, e, portanto, a preservação dos investimentos irrecuperáveis (BARHAM & COOMES, 2005).

Somando-se a essas interpretações de microeconomia estática, Barham & Coomes (2005) apontam elementos estratégicos dos custos irrecuperáveis na economia extrativa. Ao empreender custos irrecuperáveis as empresas incumbentes afirmam o compromisso de permanecer na indústria, constituindo assim barreiras à entrada e muitas vezes garantindo maior poder de mercado (habilitando-as a marcar preços mais altos e auferir lucros acima dos níveis competitivos). Tais custos também geram vantagens do tipo “primeiro a se mover”, limitando ou detendo os futuros aderentes. Por fim, quando combinados com a incerteza sobre o futuro de fluxos de receita, custos irrecuperáveis podem levar a resultados de investimentos socialmente ineficientes. Em termos práticos, aqueles estão relacionados ao desenvolvimento da estrutura produtiva e à capacidade estratégica de indústrias extrativas dominarem fatores competitivos.³¹

Os custos irrecuperáveis estão, também, bastante relacionados à questão da doença holandesa nas economias exportadoras de produtos primários (IDEM, 2005). Um *boom* (por aumento no preço ou na demanda) no setor exportador de RN atrai fluxos de capital e trabalho, que tende a apresentar maior discrepância entre o custo e o preço de seus produtos quanto maior forem as reservas dos recursos e mais inelástica a demanda. Os custos afundados incorridos na expansão da produção para novas áreas em geral são altos demais e demoram para se concretizar – conferindo maior vantagem para os produtores já estabelecidos no mercado. A tendência é de que a economia torne-se mais dependente do setor exportador de RN, e o efeito de seu crescimento sobre os outros setores é bastante desigual (FURTADO, 2007). O aumento da renda do setor em geral leva a maiores gastos domésticos em bens e serviços não-transacionáveis – de cujos preços provavelmente se elevam, que passa também a ser alternativas de reinvestimento do setor exportador. Por fim, a elevação dos preços do capital e trabalho tende a prejudicar os outros setores de bens comercializáveis. Se a taxa de crescimento das exportações não for mantida, o consumo crescente de importados e de produtos do setor não exportador doméstico não têm como se sustentar. Quanto maior o tempo de *boom*, mais profunda será a dependência da dinâmica da economia em relação ao setor de RN. E também, quanto maiores os custos irrecuperáveis, mais rígida é a estrutura da economia – e conseqüentemente mais vulnerável. Um exemplo perfeito para este processo é ascensão e queda do ciclo da borracha na Amazônia.

As trajetórias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico liderado por RN têm em comum um aumento notável na produtividade do setor de exportações. Tal elevação na produtividade gerou efeitos de encadeamento para outros setores da economia, extinguindo a dualidade tradicional. A modernização agrícola, sustentada por crescimento contínuo da produtividade, propiciou altos salários no setor de RN na Austrália, Canadá e Nova Zelândia, em contraste com Argentina, Brasil e África do Sul, por exemplo (SENGHAAS, 1985). Contudo, o crescimento da produtividade agrícola não é nem uma condição necessária, nem suficiente para industrializar; igualmente, o potencial favorável de efeitos de encadeamento no setor exportador de RN sobre outros setores não é uma condição necessária ou suficiente para desenvolvimento econômico. Afinal, aumentos na produtividade não necessariamente são originados por técnicas mais intensivas em capital, podem ser simplesmente um resultado do uso extensivo de fatores. Mais do que aumentar a produtividade, a modernização agrícola é um processo

³¹ As vantagens se dão em termos de assimetrias de informações sobre mercados, tecnologias, e recursos; estabelecer posições iniciais de monopólio nas principais economias consumidoras; e passar a perna em Estados fracos para controlar regiões remotas, às vezes com a ajuda de seu país de origem e instituições internacionais (BARHAM & COOMES, 2005, p. 172).

complexo que transforma as estruturas sociais no campo, que estão relacionadas a contextos geográficos, institucionais e demográficos específicos. No caso dos países europeus pequenos e populosos, a modernização começou com as transformações nas relações feudais que desencadeou processos de aumento na produtividade agrícola rumo a técnicas intensivas em capital e elevação dos salários reais. Aqueles movimentos propiciaram o desenvolvimento do mercado interno e mais disponibilidade da força de trabalho para o setor de manufatura. Já no caso dos países europeus grandes e não populosos, houve mecanização inicial na agricultura com aumento da produtividade e dos salários reais, porque havia um limite para expandir a força de trabalho no campo. Essas limitações não aconteceram em muitas colônias europeias, onde a produtividade não verificou crescimento significativo (IDEM, 1985).

A análise das mudanças institucional e estruturalista é bem complementada com o argumento matério-espacial sobre a substituição do modelo de crescimento liderado pelas exportações pelo modelo apoiado no desenvolvimento de mercados locais assentados em novos nichos tecnológicos, em geral através da intervenção do Estado. Na visão matério-espacial a chave que diferencia a transformação estrutural está na solução da contradição entre o aumento da escala produtiva e a elevação dos custos, especialmente relacionados à questão do espaço físico de produção. Investimentos em infraestrutura e para gerar ganhos de produtividade, associados a inovações tecnológicas, estão na raiz da solução a ser tomada pelo grupo de capitalistas/ empresários do setor e pelo Estado. Mas esta solução depende das instituições políticas-econômicas do Estado e da sociedade (e implicitamente nos interesses envolvidos por detrás delas) principalmente no que se refere à propriedade no setor exportador e à apropriação de seu excedente.

Essa possibilidade de transformação do modelo exportador é escassa no jogo de competição capitalista internacional, haja vista o pequeno número de países desenvolvidos no mundo (FIORI, 2004). Ela depende também da resiliência dos parceiros comerciais e financeiros – em geral as potências do núcleo do sistema capitalista inter-estatal. A expansão material no ciclo de acumulação capitalista no pós guerra, centrada em investimentos diretos dos EUA, constituiu novas estruturas produtivas empresariais com base num processo de internacionalização dos custos de transação através de revoluções organizacionais em hierarquias gerenciais, incluindo a integração vertical. Economias de escala reduziram o custo da unidade de produção, uma condição importante para manter a competitividade e que implicou operar perto da capacidade produtiva total. A modernização de máquinas, equipamentos e infraestrutura exigiu acesso a fontes baratas e estáveis de matérias-primas, um dos elementos importantes de concorrência geopolítica entre os Estados avançados. Assim, a integração vertical, os processos de *outsourcing* e a construção das chamadas cadeia produtivas globais visaram não somente expandir o mercado para bens domésticos, mas especialmente reduzir os custos de transação da cadeia fornecedora, propiciando maior acumulação (O'HEARN, 2005). Ou seja, a expansão material verificada no ciclo de acumulação desde os anos cinquenta, com núcleo nos investimentos externos das multinacionais norte-americanas em manufaturas, constituíram a nova divisão internacional do trabalho preservando uma velha fórmula: estabelecer fontes diretas de matérias-primas e semi-fabricados que possibilitam economias de escala, ganhos de produtividade e aumento de excedentes.

Diante do cenário de globalização e abertura produtivas e financeiras desde os anos oitenta, a importância do regime macroeconômico do país tornou-se ainda maior para as trajetórias de desenvolvimento econômico liderado por RN. As exportações de RN em economias abertas e de regime cambial flexível afetam mais diretamente a taxa de câmbio e a entrada de moeda estrangeira, impactando o desenvolvimento econômico no longo prazo, o nível de emprego e a riqueza dos indivíduos. Em geral, economias exportadoras de RN enfrentam dependência externa e são vulneráveis à instabilidade no preço das *commodities* e na demanda de mercado. Os impactos dos mesmos sobre a dinâmica da economia dependem do regime cambial e do programa de gastos públicos. Em geral, em países pobres, o investimento público é pró-cíclico e o câmbio tende a se valorizar na medida em que aumentam as exportações e a entrada de divisas para o setor exportador de RN. Esse resultado pode ser muito impactado pelo tipo de regime macroeconômico seguido por cada país, e suas consequências sobre a demanda agregada.

O regime macroeconômico é aqui analisado considerando as nuances de dois diferentes casos. Por um lado, o das economias relativamente diversificadas que sofrem mudanças na matriz produtiva após a descoberta ou disponibilidade de uma nova fonte de RN que se torna um produto importante das

exportações. Por outro lado, o caso das economias de subsistência dependentes da exportação de produtos primários, que se encontram num estágio mais atrasado de diversificação produtiva.³² No caso de especialização súbita em RN em uma economia previamente diversificada, há a possibilidade de desindustrialização³³ e doença holandesa³⁴. Quando se descobre subitamente uma nova fonte de RN em um país, que progressivamente passa a ter maior importância nas exportações e geração de produto e renda do país, a tendência inicial da taxa de câmbio é de valorização por conta da maior entrada de divisas. A “doença holandesa” (DH) constitui-se uma síndrome em que exportações sustentadas de produtos primários podem gerar, de um lado, superávit na balança de transações correntes e, de outro, a apreciação sistemática da TCR. Conforme sublinha Bresser-Pereira (2008) esta sobre-apreciação crônica não viabiliza a competitividade exportadora das demais indústrias domésticas de bens comercializáveis e pode inclusive não se compatibilizar com a manutenção da estrutura produtiva (devido à concorrência dos importados), desencadeando a desindustrialização. No entanto, em casos como o dos países latinos, por exemplo, a sobre-apreciação cambial foi relacionada à exportação de commodities quando, na verdade, sua natureza principal era financeira. Nas economias periféricas o problema é sempre o boom financeiro que acompanha o ciclo de preços das *commodities* e a incapacidade do Estado em taxar os ganhos extraordinários (MEDEIROS, 2012).

Ou seja, em economias que já possuem certo grau de diversificação, a velocidade e o alcance da desindustrialização causada pela doença holandesa dependem das respostas da política macroeconômica. Palma (2004) afirma que ser exportador de RN é uma condição necessária, mas não suficiente para DH; a “maldição”³⁵ dos RN é mais provável no caso de um regime macroeconômico que não promova mecanismo algum para controlar mudanças estruturais. Afinal, existem países especializados em RN que neutralizaram os efeitos da DH, como a Finlândia, Suécia, Noruega, Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas. Estes países aprofundaram o processamento de produtos primários e desenvolveram outros setores industriais altamente intensivos em tecnologia. Mais ainda, reinvestiram as receitas de RN estrategicamente e adotaram políticas econômicas para aumentar o conteúdo tecnológico das exportações. Muitos países latino-americanos e africanos eu se defrontaram com o boom no preço/ demanda de suas commodities, em sua maioria, tomaram o caminho oposto, tendo a doença holandesa, ou melhor dizendo, a heterogeneidade externa,³⁶ agravado a primarização dos seus perfis de exportação e produção.

Modelos tradicionais de DH a analisam do ponto de vista da oferta, assumindo pleno emprego, preços flexíveis, tecnologia estática exógena, e que qualquer aumento na demanda de trabalho no setor de RN aumenta os salários reais. Supõem também que a conta de transações correntes é equilibrada e a produtividade é dada. O estado estacionário de uma economia mineral é o mesmo de uma economia regular, mas seus altos níveis de renda permitem níveis anormalmente elevados de consumo de importados durante o período de *boom* do setor exportador. Quando as exportações desse produto perdem fôlego ou se o preço internacional do mesmo se retrai, pode se desencadear um processo de crise com restrição externa na balança de pagamentos. Dessa forma, os modelos concluem (como em Corden & Neary, 1982) que em uma economia de três setores (de recursos naturais comercializáveis, de manufaturas comercializáveis e de bens não comercializáveis) o choque de riqueza no setor de RN gera excesso de demanda no de bens não comercializáveis, alterando preços relativos e a taxa de câmbio a favor do setor de bens não comercializáveis (Bresser-Pereira, 2008). Em geral, autores da linha

³² MEDEIROS (2012) diferencia um terceiro caso intermediário, o de economias de renda média, previamente especializadas em RN, que promoveram certa industrialização, mas que depois por determinadas circunstâncias o setor exportador de RN aumentou seu caráter dominante.

³³ O termo desindustrialização comumente se refere à definição de Rowthorn: “the drop in manufacturing employment that takes place from when countries reach a certain level of per capita income” (ROWTHORN, 1997, *apud* PALMA, 2004, p. 10).

³⁴ O termo “doença holandesa” nasceu para designar o fenômeno consequente da súbita descoberta de gás natural na Holanda nos anos sessenta/ setenta, que elevou as exportações de gênero primário, apreciando o câmbio do país e levando à desindustrialização.

³⁵ AUTY (2001), SACHS & WARNER (2001).

³⁶ “Thus instead to follow the etiology of the so-called ‘Dutch disease’ we can consider a situation of ‘external heterogeneity’ (Medeiros, 2011) in which there is a contrast unbalance between the productivity of export sector and the rest of the economy. This economy can sustain high levels of economic growth induced by natural resource extraction and exports but this possibility is very conditioned by their external prices and economic policies. As we argued, in these economies the most several limits is the financial dependency that chronically it entails” (MEDEIROS, 2012, p. 5).

tradicional não estendem a análise para o regime macroeconômico. Advogam a favor do câmbio flexível e do livre comércio, de forma a garantir o bom funcionamento da teoria das vantagens comparativas. Suas recomendações em geral recaem contra falhas de mercado, como instituições que perpetuam comportamento rentista na esfera do Estado e definição imprópria dos direitos de propriedade.

Crítica-se a visão tradicional de doença holandesa através de diversos enfoques. Em primeiro lugar, questionam-se as premissas dos modelos neoclássicos em geral: na maioria das economias em desenvolvimento não há pleno emprego nem flexibilidade perfeita de preços e salários, a conta de transações correntes não necessariamente é equilibrada – nem tampouco o balanço de pagamentos - e o processo de desenvolvimento tecnológico não é absolutamente estático nem exógeno. Em segundo lugar, questiona-se a ideia de que a formação dos preços internacionais das *commodities* se faz meramente em função do esquema tradicional de equilíbrio geral entre demanda e oferta dos mercados. Do lado da oferta, seu crescimento ou redução na visão tradicional é atribuído a variações nos custos de produção e nos mercados de fatores. Além disso, os choques decorrem da descoberta ou extinção de fontes de *commodities*, das condições climáticas ou desastres naturais especiais, ou qualquer outro fator que pode ampliar ou reduzir o número de concorrentes no mercado. Do lado da demanda, a visão tradicional considera o desenvolvimento de novas tecnologias de produção e comercialização, mudanças no padrão de consumo ou o (des)aquecimento de grandes economias (i.e. China e Índia recentemente) como causas das variações na procura por RN. Porém, a maioria das análises negligencia as relações de poder e o comportamento oligopolista neste mercado. Muitas indústrias, especialmente conglomerados de petróleo, são dominadas por poucos produtores que estão aptos a regular estoques e ditar o preço de seus produtos, angariando altos lucros. Analogamente, do lado da demanda, os monopsonios têm habilidade para administrar sua demanda conforme lhes convêm, subordinando produtores de RN. E ainda, durante a última década a bolha em commodities foi gerada por investimentos e especulação com derivativos via fundos de cobertura (*hedge*). O preço aumentou embora os micro-fundamentos dos correspondentes mercados não apontassem para a mesma direção (VENEROSO, 2007). A terceira crítica aos modelos tradicionais de DH é a ausência de economias externas dinâmicas geradas pelo setor de exportação de RN, que podem alavancar o setor manufatureiro. Sob algumas condições especiais, a produção de RN deflagra o crescimento do produto e da produtividade no setor não exportador. O desenvolvimento da estrutura industrial para atividades mais intensivas em capital e em tecnologia protege a economia contra instabilidades no preço da *commodity* exportada, caso diversifique-se a pauta de exportação e promova-se industrialização por substituição de importações (ISI). Destarte, a diversificação da estrutura produtiva suaviza a contração que eventuais choques adversos no setor exportador de RN causariam na economia doméstica até os preços se recuperarem ou a TCR desvalorizar. A quarta crítica, se relaciona a não consideração da taxa de juros e também dos movimentos de capitais para compreender a apreciação do câmbio (MEDEIROS, 2012). Todo o regime macroeconômico precisa ser considerado para compreender os motivos da valorização da taxa de câmbio, que no curto e médio prazo podem estar mais relacionados a diferenciais de juros, que atraem altos fluxos de capitais para o país, do que ao incremento de divisa na balança comercial e de serviços (nota de rodapé 34).

Já no caso de economias de subsistência dependentes da exportação de produtos primários, há basicamente dois setores de atividade produtiva, o exportador de RN e o de subsistência. A mudança estrutural envolveria dois processos principais: a) se e como emergem setores manufatureiros, b) se e como se eleva a produtividade em setores manufatureiros. Um grupo de modelos de desenvolvimento liderado por RN argumenta que tais processos dependem principalmente de aspectos institucionais, como visto na seção anterior. Nesta visão, relacionada à armadilha da pobreza, a estagnação de produtividade em setores não-RN resulta do comportamento curto-prazista nos investimentos das empresas do setor exportador (públicas ou privadas) e nas políticas econômicas. O imediatismo pode ser uma inércia causada pelas benesses de grandes influxos de divisas durante o período de boom das exportações - oriundas do crescimento dos preços de RN, da baixa capacidade de absorção da economia e das receitas auferidas arbitrariamente pelos funcionários (oportunidade para corrupção e gastos desnecessários). Além do mais, uma vez incorridos os custos irreversíveis, unidades extras na produção de recursos naturais podem ter custo extremamente baixo, facilitando a propensão ao investimento imprudente e à especulação. Alguns outros modelos sugerem que os altos salários na indústria de RN detêm a indústria

manufatureira porque os custos unitários do trabalho são muito elevados. Quando a urbanização se acelera, novos grupos de interesses se fortalecem e pressionam politicamente a favor da desvalorização para reduzir salários reais. Portanto, o regime macroeconômico é enquadrado por um conflito crescente entre os setores exportador e não exportador ou entre interesses urbanos e rurais de modo mais geral. A taxa de câmbio, que tende a flutuar conforme a volatilidade dos preços e da demanda do RN exportado, é também subordinada à pressão dos interesses dos grandes investidores e parceiros comerciais internacionais, em geral a favor de um regime macro de abertura comercial e câmbio valorizado, melhorando os termos de troca a seu favor. Por sua vez, a abordagem estruturalista de Furtado (1957, 1974) sobre as economias subdesenvolvidas que estão crescendo com abundância de divisas e câmbio valorizado (Venezuela nos anos quarenta e cinquenta, e posteriormente até os anos setenta) conclui o fracasso em promover mudança estrutural para diversificação industrial, o que poderia sustentar o desenvolvimento econômico e elevar a renda per capita, deveu-se à “baixa absorção da força de trabalho no setor petróleo e o impacto negativo do câmbio valorizado sobre o emprego nos demais setores”.³⁷ Furtado afirma que as trajetórias de desenvolvimento liderado por RN, como Canadá e Austrália, foram exitosas porque o setor exportador de RN se integrou ao industrial, absorvendo toda a mão-de-obra.

Na compreensão desse processo de crescimento com abundância de divisas e câmbio valorizado se distinguem duas situações: a de protecionismo da produção manufatureira interna ou não. Em um regime protecionista, a TCR sobrevalorizada promove altos níveis de preço e de salários nominais em dólares no setor de RN. Paralelamente, o setor de bens de consumo para o mercado interno, especialmente de alimentos, mantém-se com baixa produtividade. Se as rendas do setor exportador de RN ou se as políticas de gastos públicos forem centradas no setor de RN e não incentivarem a diversificação da economia, a heterogeneidade estrutural se mantém. Além disso, em países pobres especializados em RN como a Venezuela, os salários médios tendem a apresentar baixo poder de compra devido aos altos preços dos alimentos (causados pelas altas tarifas sobre os importados e/ ou pela insuficiente oferta interna), agravando o problema da desigualdade de renda. Já em um regime sem protecionismo, a demanda interna por bens de consumo é substancialmente redirecionada para importações, exacerbando a inibição de atividades industriais domésticas. E ainda, os altos salários em dólar e o câmbio valorizado estimulam técnicas intensivas em capital no setor exportador de RN, reduzindo a sua absorção de trabalho. Portanto, a maior parte da população economicamente ativa é empregada em setores de baixa produtividade, e a renda nacional permanece altamente concentrada no setor de RN. Adicionalmente, a elite que controla o setor de RN frequentemente redireciona a riqueza acumulada para fundos externos, não contribuindo para promover a acumulação interna de capital (MEDEIROS, 2008). E ainda, se o setor exportador é dominado por empresas/ investidores estrangeiros, os vazamentos de capital da economia interna são agravados (THORP & BERTRAM, 1978).

Conclui-se que tanto nos países que possuem uma base industrial prévia, quanto naqueles que não a possuem, a taxa de câmbio desempenha papel fundamental para o desenvolvimento da economia e diversificação da matriz produtiva. O câmbio real valorizado pode atuar como inibidor de atividades não exportadoras de RN, principalmente através de seus efeitos sobre a demanda agregada e o emprego. Os mecanismos centrais para haver mudança na estrutura de emprego de um país no longo prazo são, conforme visto, o aumento na produtividade agrícola e a absorção e manutenção de trabalhadores principalmente nos setores de bens de consumo e de capital. Além do mais, direcionar gastos e incentivos tributários para aumentar a produtividade das empresas em geral, especialmente do setor agrícola para o mercado interno, se revela um meio importante para promover desenvolvimento econômico.

Para evitar efeitos recessivos, seja pela reversão nos preços e/ ou demanda das commodities, seja pelo próprio esgotamento dos RN,³⁸ poder-se-ia recorrer a uma TCR desvalorizada e taxas de juros reduzidas. Mais além, para evitar a dolarização da riqueza privada e garantir o grau de manobra da política econômica necessária à consecução de uma estratégia nacional de desenvolvimento seria interessante controlar fluxos de capitais e estabelecer uma política de manutenção de reservas (PALMA, 2004).

³⁷MEDEIROS, 2008, p. 4.

³⁸ Conforme ressalta Medeiros (2008), “a volatilidade dos preços de RN e endividamento externo podem introduzir um componente altamente instável e pró-cíclico aos gastos públicos (...). Ao mesmo tempo, a maior dependência aos fluxos financeiros utilizados como forma de estabilização do câmbio nominal leva[ou] um viés altista sobre a taxa de juros” (p. 16).

Contemporaneamente, alguns países criaram fundos de aplicação das rendas do setor de RN que permitem ao Estado controlar gastos públicos durante os *booms* dos preços e evitar dívidas em períodos de recessão, tal como o fundo do petróleo norueguês.³⁹ O planejamento de longo prazo também deveria levar em conta o estágio de desenvolvimento da estrutura produtiva de cada país, a dotação e distribuição de fatores e de riqueza. Por exemplo, em estágios iniciais de desenvolvimento da estrutura produtiva o investimento em construção de capacidade produtiva é mais urgente, enquanto o investimento em diversificação (correlata ou não ao setor de RN) se torna mais importante à medida que a economia evolui. Além disso, as receitas do setor exportador de RN podem ser diretamente aplicadas para reduzir a desigualdade e a pobreza através de políticas distributivas e sociais como educação, saúde, infraestrutura, seguro-desemprego, programas para complementar renda etc. (PUYANA, 2011).

Conclusão

Para compreender o “desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais”, defende-se uma abordagem que combine elementos estruturalistas e institucionais, de caráter heterodoxo, histórico e estruturalista, enfatizando o ponto de vista da produção. Partindo da perspectiva de poder e riqueza, propõe-se que as diferentes rotas de desenvolvimento são processos em que as instituições e a estrutura produtiva se inter-relacionam continuamente. As instituições e a estrutura produtiva são condicionadas pelas condições materiais, pelas capacidades tecnológicas e outros aspectos microeconômicos da cadeia de produção dos RN e pelos interesses internos e externos, consolidando a economia política de um país ou região. As instituições transvestem as relações Estado-sociedade, o comportamento burocrático e a formação do Estado.

No processo de mudança estrutural, destacou-se a importância das inovações e dos efeitos de encadeamento, dos ganhos de produtividade e modernização agrícola, e de aspectos microeconômicos da cadeia de valor – especialmente custos afundados, na superação da heterogeneidade estrutural. A ideia geral é a de que países que obtiveram sucesso na trajetória de desenvolvimento liderado por recursos naturais contaram com inovações e investimento tecnológico no mesmo, propiciando fortes efeitos de encadeamento sobre o restante da economia e gerando elevação da produtividade do setor e em geral. O aproveitamento do influxo de divisas gerado pela exportação de commodities para deflagrar processos de mudança estrutural rumo à diversificação produtiva depende em boa medida das instituições e, em particular, do Estado e do regime macroeconômico adotado pelo governo.

Tanto nos países que possuem uma base industrial prévia, quanto naqueles que não a possuem, a taxa de câmbio desempenha papel fundamental. O câmbio real valorizado pode atuar como inibidor de atividades não exportadoras de recursos naturais, principalmente através de seus efeitos sobre a demanda agregada e o emprego via salários. Independentemente do grau de diversificação da estrutura produtiva país, o sucesso da trajetória de desenvolvimento está atrelado ao aparato institucional capaz de adotar um conjunto de políticas para promover a acumulação de capital e diversificação da estrutura produtiva com o intuito de elevar sustentadamente a renda média da população e reduzir a vulnerabilidade da economia aos ciclos das *commodities*.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James (2001) “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*, 91: 1369-1401.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James (2008) “The Role of Institutions in Growth and Development”. *Growth Commission Working paper*, n. 10, World Bank.
- AUTY, Richard (2001). *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford Univ. Press.
- BARHAM, Bradford; COOMES, Oliver (2005) “Sunk costs, resource extractive industries, and development outcomes”. In CICCANTELL, Paul S.; SMITH, David A.; SEIDMAN, G. *Nature, raw materials, and political economy*. Londres: Elsevier Inc., 2005.

³⁹ Investir receitas em fundos externos é interessante para países pobres no curto prazo por duas razões, de acordo com Chang (2007). Em primeiro lugar, porque alguns países não têm mercados financeiros fortes, rentáveis e confiáveis. Em segundo lugar, porque eles contribuem para evitar apreciação cambial, e, portanto, a doença holandesa.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (2008) “Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana” em BRESSER-PEREIRA, L.C. *Doença Holandesa e indústria*. São Paulo: Editora FGV.
- BUKHARIN, Nikolai (1984) *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- BUNKER, S. G. (1989). “Staples, links, and poles in the construction of regional development theories”. *Sociological Forum*, 4(4), 589–610.
- BUNKER, Stephen; CICCANTELL, Paul (2005) “Matter, space, time, and technology: how local process drives global systems”. In CICCANTELL, Paul S.; SMITH, David A.; SEIDMAN, G. *Nature, raw materials, and political economy*. Londres: Elsevier Inc., 2005.
- CESARATTO, Sergio; SERRANO, Franklin (2002) "As Leis de Rendimento nas Teorias Neoclassicas do Crescimento: Uma Crítica Sraffiana". *Ensaio FEE*, v. 23, n. 2, 2002.
- CHANG, Ha-Joon (2007) “State-owned enterprise reform”. *National Development Strategies - Policy Notes*. United Nations, Department for Economic and Social Affairs (UNDESA).
- CHANG, Ha-Joon (2006). “How important were the ‘Initial Conditions’ for economic development? East Asia vs. Sub-Saharan Africa”. In: CHANG, H-J. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis, and the future*. London: Zed Press, 2006.
- CICCANTELL, Paul; SMITH, David (2005) “Nature, raw materials, and political economy: an introduction”. In CICCANTELL, Paul S.; SMITH, David A.; SEIDMAN, G. *Nature, raw materials, and political economy*. Londres: Elsevier Inc., 2005.
- COLLIER, Paul (2008) *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. (1982) “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”. *Economic journal*, v. 92, n. 368, p. 825-848.
- DE SOTO, Hernando (2000) *The mystery of capital*. Basic Books.
- DI JOHN, Jonathan (2009) *From Windfall to curse? Oil and industrialization in Venezuela, 1920 to the present*. Pennsylvania: Pens State University Press, 2009.
- DYMSKI, Gary (2010) “On the Possible Replacement of the Efficient-Market Hypothesis: Toward a New Economics”. In *The New Economics as ‘Mainstream’ Economics*, Cambridge Trust for New Thinking in Economics, Cambridge UK, January 28-29, 2010.
- EVANS, Peter (2006) "Extending the 'Institutional' Turn: Property, Politics and Development Trajectories". *Working Papers RP2006/113*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- FIORI, José. Luis. (2004). “Formação, expansão e limites do poder global” in J.L Fiori (org), *O Poder Americano*, Editora Vozes, Petrópolis.
- FURTADO, Celso (1976, [2007]) *A Economia latino-americana - formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- FURTADO, Celso. (1957) “El Desarrollo reciente de la economía venezolana”. *Borrador Preliminar*, Caracas, mimeo.
- FURTADO, Celso. (1959) *Formação Econômica do Brasil*. Cia Editora Nacional, São Paulo, 2001.
- HARDIN, Gerald (1968) "The Tragedy of the Commons". *Science* 162 (3859), pp. 1243–1248.
- HIRSCHMAN, Albert (1958) *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- INNIS, Harold (1956) *Problems in Canadian economic history*. Toronto: University of Toronto Press.
- KALDOR, Nicholas (1966) *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- KHAN, M. H. (2006) “Corruption and governance” in Jomo, K. S. & Reinert, E. S. (edit), *The origins of developmental economics*. Zed Books, 2006.
- KARL, Terry (1997) *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Los Angeles: University of California Press.
- KINDLEBERGER, Charles (1958). *Economic development*. New York: Mc Graw Hill, 1958.
- LAWSON, Tony (2006) “The nature of heterodox economics”. *Cambridge Journal of Economics*, v. 30, n. 4, p. 483-505, 2006.
- LEAMER, Edward E. (1984) *Sources of international comparative advantage: theory and evidence*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1984.
- LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William (2008) “In search of the missing resource curse”. *Policy Research Working Paper 4766*, The World Bank - Development Research Group Trade Team & Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist, Nov. 2008.
- MAHDAVI, Hussein (1970) "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran," in M. Cook, ed., *Studies in Economic History of the Middle East*, Oxford, 1970.

- MEDEIROS, Carlos (2012) "Natural Resources Nationalism and Development Strategies". In: *ESHET 2012 Conference*, St. Petersburg, 17-19 maio, 2012.
- MEDEIROS, Carlos (2008) "Celso Furtado na Venezuela". In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008.
- MEDEIROS, Carlos (2001) "Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico". In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs), *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- MYRDAL, Gunnar (1960) *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas*. Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos: Rio de Janeiro, 1960.
- NORTH, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'HEARN, Denis (2005) "Cycles of accumulation, crisis, materials, and space: can different theories of change be reconciled? In CICCANTELL, Paul S.; SMITH, David A.; SEIDMAN, G. *Nature, raw materials, and political economy*. Londres: Elsevier Inc., 2005.
- OCAMPO, José Antonio (2007) "Structural dynamics and economic growth in developing countries" In: FITZGERALD (ed.) *Social Institutions and Economic Development*. Holanda: Kluwer Academic, 2007.
- OCAMPO, José Antonio; PARRA, María Angela (2006) "The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World since 1980". DESA Working Paper n. 24, June 2006.
- PALMA, Gabriel (2004) "Four sources of 'de-industrialization' and a new concept of Dutch Disease". In José Antonio Ocampo, ed. (2005) *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford: Stanford University Press and World Bank.
- PEREZ, Carlota (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- PERMAN, Roger; MA, Yue; MCGILVRAY, James (1996) *Natural resource and environmental economics*. London; New York: Longman, 1996.
- PUYANA, Alicia (2011) "La economía política del petróleo - consideraciones a los sesenta años de la creación de ECOPEPETROL" in BENAVIDES, Juan (ed.) *Ecopetrol Energía limpia para el future*. Bogotá: Villegas Editores.
- REIS, Cristina F. B. (2011a) "A pobreza do atual debate sobre pobreza: Sen, Sachs e Collier". *Informações FIEPE*, n. 369, jun. 2011.
- REIS, Cristina F. B. (2011b) "Public Investment for Economic Development and Poverty Reduction: Theoretical and Empirical Analysis" in Alicia Puyana Mutis; Samwel Okuro *Strategies against Poverty: Designs from the North and Alternatives from the South*. CLACSO-CROP: Buenos Aires.
- RICARDO, David (1971) *Principles of political economy and taxation*. Harmondsworth: Pelican, 1971.
- RIGTERINK, Anouk (2010) *The wrong suspect*. An enquiry into the endogeneity of natural resource measures to civil war. 2010. (mimeo) <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2010-EdiA/papers/191-Rigterink.pdf>
- ROCHA, Carlos Frederico (2010) "Natural resources growth and externalities from natural resource exports". Textos para discussão 2903, IE-UFRJ, 2010.
- RODRIGUEZ, Octavio (2009). *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew (2001) "The curse of natural resources". *European Economic Review*, Volume 45, Issues 4-6, May 2001, Pages 827-838.
- SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew (1995) "Economic convergence and economic policies". *NBER Working Paper Series*, n. 5039, Cambridge MA, 1995.
- SEN, Amartya (2000) *Development as freedom*. New York: Anchor books, 2000.
- SENGHAAS, D. (1985) *The European experience – A historical critique of development theory*. New Hampshire: Berg Publishers, 1985.
- SINGER, H. (1950) "The distribution of trade between investing and borrowing countries". *American Economic Review*, 40, 473-485.
- STIJNS, Jean-Philippe C. (2005) "Natural resource abundance and economic growth revisited". *Resources Policy*, v. 30, Issue 2, p. 107-130, 2005.
- THORP, Rosemary; BERTRAM, G. (1978) *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*. London: Macmillan Press LTDA.
- VENEROSO, Frank (2007) "The commodity Bubble, The Metals Manipulation, The Contagion Risk To Gold And The Threat Of The Great Hedge Fund Unwind To Spread Product". *Executive Forum*, Reserve Management to Global Central Bankers at the World Bank.
- WRIGHT, Gavin; CZELUSTA, Jesse (2003) *Mineral resources and economic development*. In: Conference on sector reform in Latin America, Stanford University, November 13-15, 2003.
- WRIGHT MILLS, C. (1956) *A elite do poder*. Zahar editores, Rio de Janeiro.