

O SETOR MINERAL E O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.

Cynthia Figueiredo Vasconcellos Corrêa¹

Uma política econômica coerente deve fornecer suporte para a implantação e desenvolvimento de determinado regime de acumulação ou padrão de desenvolvimento. A política mineral habita o universo da política econômica nacional, por isso, para melhor compreendê-la é importante contextualizá-la, isto é, tomar o padrão de desenvolvimento econômico como referência à sua determinação. Esse é o objetivo desse artigo, através do estudo do desenvolvimento econômico nacional a partir da Revolução Industrial inglesa, mostrar como a ele se conforma a política mineral brasileira.

Durante o século XIX, o modelo inglês de industrialização é o padrão de desenvolvimento hegemônico no mundo recentemente capitalista. O Brasil, como muitos outros países não industrializados da época, assume um papel complementar nessa fase concorrencial do capitalismo mundial ao tornar-se fornecedor de alimentos e matérias-primas à economia inglesa. O dinamismo do capitalismo inglês se propaga formando elos comerciais e financeiros a nível internacional.

O modelo de desenvolvimento brasileiro segue o padrão primário-exportador até, pelo menos, a grande depressão dos anos 30, do século XX. Apesar da pauta de exportações indicar uma concentração em um ou dois produtos, o setor exportador possuía grande efeito difusor sobre a economia interna. Com isso, desenvolveram-se algumas indústrias tradicionais como alimentos, têxteis, bebidas e outras.

A partir dos anos 30, com a perda de dinamismo do setor exportador e com a percepção da grande vulnerabilidade da economia primário-exportadora, as sementes de um novo modelo de desenvolvimento para a economia brasileira começam a germinar. Na economia mundial, grandes transformações estavam se processando, e acabariam definitivamente com a hegemonia da economia inglesa.

Quando as concepções de Taylor e Henry Ford, desenvolvidas para a indústria, somaram-se às sugestões de política econômica formuladas por Keynes, a economia norte-americana inaugurou seu longo período de supremacia econômica, política e financeira a nível mundial.

O padrão americano de desenvolvimento baseou-se na perfeita adequação entre a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, por um lado, e a criação e aceleração de um amplo mercado consumidor, por outro. Dessa forma, após a crise de superprodução de 30 e a II Guerra Mundial, o mundo viu surgir um novo modelo de crescimento exitoso.

O "modelo dos duráveis", como ficou conhecido, por ter no setor produtor de bens de consumo duráveis a liderança do processo, foi portanto, um padrão de desenvolvimento voltado para o mercado interno e cujo fôlego se estendeu até princípios dos anos setentas.

A tentativa brasileira de implantação do padrão norte-americano resultou num novo modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações por produção nacional. Esse modelo priorizava a produção nacional dos bens de consumo, notadamente, os duráveis. O sistema produtivo foi orientado no sentido do atendimento da demanda por importações das classes de renda alta, assumindo assim, no caso brasileiro, um caráter concentrador.

1 Professora do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas Contábeis e Administrativas - FCECA/PUCAMP

A política cambial foi conduzida, a partir de 1948, no sentido de efetuar o controle quantitativo das importações, penalizando os bens de consumo não essenciais e favorecendo as importações de produtos intermediários e de bens de capital. Antes disso, o Governo já havia dado um passo fundamental em relação à constituição de base industrial com o investimento de Volta Redonda em 1946.

A expansão industrial do setor de bens de consumo levou a um aumento de demanda derivada por importações o que trouxe, conseqüentemente, um desequilíbrio nas contas externas do país. Na intenção de reverter esse quadro, nova orientação para a política cambial é colocada em prática em 1953. A alteração cambial trazia a classificação das importações em cinco categorias, de acordo com sua importância e possibilidades de produção interna. Essa circunstância estimulou a produção interna de vários produtos industriais básicos, pois o preço do produto importado era mantido artificialmente alto.

A partir de 1956, inicia-se uma nova fase do processo de desenvolvimento por substituição de importações, caracterizada por maior participação do Governo nos investimentos e pela entrada de capital estrangeiro em certos setores (basicamente os setores da indústria mecânica). Nesse período, através de uma política de incentivos e subsídios cambiais e tarifários, aprofundou-se o processo de substituição de importações. Várias indústrias se instalaram e se desenvolveram, como a automobilística, de material elétrico pesado, siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não-ferrosos, química pesada, entre outras. O setor mineral contou com um estímulo adicional, pois, a partir de 1964, a alteração na legislação mineral trouxe um significativo impulso ao setor. Vários projetos que tinham participação do capital estrangeiro foram executados, como na área de minério de ferro (MBR, Samitri, Ferteco), manganês (ICOMI), nióbio (CBMM), ouro (Morro Velho), alumínio (Alcoa) e amianto (Sama)².

O setor mineral brasileiro sofreu importante aceleração no período que vai de 1969 a 1973, como aliás, toda a economia nacional. O dinamismo da economia mundial (crescimento do comércio internacional de minérios e metais) e o aprofundamento do processo de industrialização doméstico são fatores que estão na origem desse surto de crescimento. A política mineral da época visava colocar o setor em condições de responder às demandas surgidas com o intenso crescimento da economia brasileira e atingir a auto-suficiência. Nesse sentido, priorizou-se o setor de não-ferrosos (alumínio, chumbo, cobre, estanho, níquel e zinco) pois, mesmo em 1972, a produção nacional desse setor representava apenas 52% do consumo interno.

Além desses, também o carvão e o minério de ferro foram considerados prioritários, tanto pela utilização como insumo siderúrgico e energético, quanto pela possibilidade de exportação do minério de ferro. Outras indústrias desenvolvidas foram a de fertilizantes, enxofre, ácido sulfúrico e álcalis. Nesse período, o Estado aumenta sua participação, tanto via empresas estatais, quanto via política de incentivos fiscais e creditícios, subsídios a insumos e preços administrados.

O primeiro choque dos preços internacionais do petróleo aliado à perda de dinamismo do modelo dos duráveis nos países industrializados, causou desaceleração no ritmo de crescimento das economias desenvolvidas. No Brasil, a opção realizada em 1974 foi no sentido de sustentar o processo de desenvolvimento interno.

O Governo, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), resolveu responder à crise mundial de energia empreendendo esforços no sentido do auto-abastecimento e do desenvolvimento de "novas" vantagens comparativas. Após mais de vinte anos de um padrão de crescimento liderado pelo setor de bens de consumo durável, considerou-se que o momento era o de uma reorientação do modelo de desenvolvimento, priorizando-se os investimentos nos setores produtores de insumos básicos, intermediários e de bens de capital³.

2 Ver Oliveira Sá e Marques (1987)

No II PND, está clara também a percepção que o Governo tinha de seu próprio papel nessa reorientação do crescimento. Setores como o siderúrgico, o de fertilizantes, a petroquímica e o de metais não-ferrosos eram exemplos citados para a falta de interesse do setor privado, pela baixa rentabilidade e longo período de maturação. Justificava-se então a intervenção do Governo via incentivo fiscal ou financeiro atuando no sentido de conduzir o setor privado em direção aquelas atividades consideradas vitais. Em muitos casos, segundo Barros de Castro e Pires de Souza (1985), como na área dos aços não-planos e no alumínio, além dos incentivos governamentais utilizou-se de pressão direta em cima do setor privado nacional para que o mesmo empreendesse projetos maiores. A safra de investimentos de 1974 era de longa maturação; esperava-se a auto-suficiência para a totalidade dos insumos básicos a partir apenas de 1981/1982.

Alguns ramos priorizados pelos investimentos do II PND, como a metalurgia e a petroquímica, são energético-intensivos, o que, a curto prazo, significou um aumento no consumo de energia; a ajustamento das contas externas foi feito via captação de empréstimos internacionais.

Com o segundo choque do petróleo, intensificaram-se ainda mais os empréstimos internacionais tomados pelo país como forma de financiar o déficit na balança comercial e de serviços. A dívida externa total (curto, médio e longo prazos) passa de US\$ 17,166 bilhões em 1974 para US\$ 56,104 bilhões em 1979, estimando-se cerca de 11% como dívida de curto prazo (em 1979)⁴. Como as taxas de juros internacionais situavam-se em baixos níveis, dado o excesso de liquidez no mercado internacional de crédito, vários países importadores de petróleo seguiram a opção de endividamento externo como saída à crise.

Para o conjunto das nações dependentes do óleo importado, não sobravam muitas alternativas, além dessa, poder-se-ia aumentar exportações e/ou reduzir as importações, preferencialmente de petróleo. Dado que a conjuntura internacional era recessiva, o agravamento da concorrência mundial tornou mais difícil para os países menos desenvolvidos a opção de aumentar suas exportações. Mesmo assim, a economia brasileira aumenta significativamente sua receita de exportações; 41% em termos reais entre 1974 e 1980 (a receita com minerais exportados aumenta 43%).

Em relação à diminuição das importações, esse foi o objetivo perseguido pela economia brasileira, porém que só começa a ter resultados para a balança comercial a partir de 1982. O Brasil optou, então, por se utilizar das alternativas oferecidas pelo sistema financeiro internacional assinando títulos de dívida denominados em dólar com taxas de juros flutuantes.

A elevação nas taxas de juros internacionais vieram complicar sobremaneira o vulnerável padrão de endividamento brasileiro. Por razões internas à economia norte-americana, o Federal Reserve lidera um processo de alta nas taxas de juros generalizado, quando, então, o custo médio da dívida externa brasileira eleva-se acentuadamente. Nessa nova etapa, empréstimos eram tomados para cobrir os juros de empréstimos anteriores, criando uma dinâmica nova e própria para a dívida externa.

Inicialmente, o país tomou um conjunto de medidas de política econômica mais austeras e, então, houve queda na taxa de crescimento do produto interno bruto (3,4% negativos em 1981), mas com novos aportes de capital externo. A partir da moratória do México, em agosto de 1982, tornou-se cada vez mais problemática a obtenção de novos recursos no sistema financeiro internacional.

3 Ver Barros de Castro e Pires de Souza (1985)

4 Ver Cardoso e Fishlow (1989)

Nesse momento, a política econômica nacional passou a priorizar a obtenção de divisas através de saldos positivos na Balança Comercial brasileira; os saldos comerciais tornaram-se sucessivamente superavitários, a partir de 1981.

Nessa fase, a contribuição pedida ao setor mineral era que intensificasse a busca da auto-suficiência nos não-ferrosos por um lado, e gerasse superávits comerciais, por outro.

As estatísticas de comércio exterior fornecidas pelo Anuário Mineral Brasileiro de 1987 e de 1990, permitem algumas constatações interessantes. Considerando-se os energéticos na pauta de importações minerais, o primeiro superávit da balança comercial de bens minerais ocorre em 1986. Desse ano até 1989, com exceção ao ano de 1987, o superávit aumenta de US\$ 371 milhões para US\$ 3.397 milhões FOB. Analisando-se a pauta de exportações minerais de 1989, verifica-se a maior representatividade do grupo dos semi-acabados (56%), seguida pelos primários (26%), manufaturados (16%) e compostos químicos (2%). No primeiro grupo, destacam-se os produtos de ferro/aço e de alumínio com, respectivamente, 66,6% e 18,5% de participação no valor total das exportações de semi-acabados. O minério de ferro representou, nesse mesmo ano, 85% do valor das exportações de minerais primários. No grupo dos manufaturados, os destaques estão com os derivados de petróleo (51%) e produtos de ferro/aço (23%). Nos compostos químicos destacam-se o alumínio (43%) e fertilizantes nitrogenados (13%).

A pauta de importações do setor mineral é amplamente dominada pelos minerais primários (70%) com menor participação dos semi-acabados (14%), dos manufaturados (9%) e dos compostos químicos (7%). O petróleo significou 70% dos gastos com importação de primários, seguido pelo carvão com participação de quase 11% e pelo cobre com 5,8%. No grupo dos semi-acabados os maiores gastos com importação ficaram por conta dos produtos de ferro/aço (24%), do cobre (22%), do carvão (13%), da prata (8,6%) e do níquel (7,6%). Em relação aos manufaturados, o destaque são os derivados de petróleo (44%); quanto aos compostos químicos, os produtos relevantes foram o titânio (20%) e o alumínio (16%). Destaca-se ainda que, em 1989, a participação do setor mineral no total das exportações e importações brasileiras foi de 30% e 37%, respectivamente.

A crise dos anos oitentas impôs modificações importantes na economia nacional. O setor de bens duráveis de consumo perde dinamismo e, ao longo desses anos, o produto real da indústria apresentou modesto crescimento (3,6% no período). Esse desempenho se deu à excelente performance da indústria extrativa mineral (extração de petróleo e produção de minérios para exportação), além dos resultados positivos de alguns outros segmentos exportadores⁵.

Entendida a auto-suficiência do setor mineral como a obtenção do equilíbrio em sua balança comercial, vê-se que esse objetivo foi alcançado a partir da segunda metade dos anos oitentas. As exportações de alumínio aumentaram significativamente e as importações de cobre metálico se reduziram devido ao aumento na produção interna, ajudando na obtenção de saldos cambiais positivos para o setor.

Um aspecto importante que deve ser levado em conta é o papel exercido pela recessão da economia brasileira nos anos oitentas na obtenção da auto-suficiência do setor mineral. Segundo Oliveira Sá de Marques (1987), se a economia brasileira tivesse apresentado, nos anos oitentas, taxas de crescimento semelhantes às da década anterior, a auto-suficiência e o superávit comercial não teriam ocorrido. Esse aspecto deverá, porém, ser abordado em um estudo posterior.

Os anos oitentas mostraram o esgotamento do padrão de desenvolvimento conduzido pelo setor dos duráveis de consumo e a liderança parcial exercida pelo setor mineral não foi suficiente para definir um novo padrão industrial.

5 Ver Suzigan (1992)

O dinamismo e a capacidade de articulação do setor mineral em relação ao restante da indústria estão gravemente comprometidos pelo modelo de metalurgia adotado no país (ao qual o minério nacional deve se adaptar) e por um padrão de consumo de metais definido, a nível interno, pelas exigências das classe de altas rendas, e a nível externo, pelos novos paradigmas tecnológicos.

Todos esses elementos estão levando a uma queda da intensidade de uso de metais tanto no mercado internacional, quanto no doméstico. As disponibilidades de minérios em nosso país parecem sugerir que um modelo menos concentrador de renda, que incluisse maior parcela da população ao mercado consumidor nacional, poderia se traduzir num maior e melhor aproveitamento das potencialidades minerais com o desenvolvimento de novas vantagens comparativas internacionais, além, é claro, de significar novas oportunidades de investimento e desenvolvimento tecnológico para o conjunto da indústria nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS DE CASTRO, A. & PIRES DE SOUZA, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, 217p.
- CARDOSO, E.A. & FISHLOW, A. *Macroeconomia da dívida externa*. São Paulo, Brasiliense, 1989, 183p.
- LARA RESENDE, A. A ruptura no mercado internacional de crédito. In: ARIDA, P. (org) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural; o Brasil diante da crise*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, 206 p.
- OLIVEIRA SÁ, P. C. R. & MARQUES, M. I. Vinte anos de política mineral. In: PEREIRA, O. D. *Política mineral do Brasil; dois ensaios críticos*. Brasília, MCT/CNPq (Coleção Recursos Mi-nerais), 1987.
- SUZIGAN, W. A indústria brasileira após uma década de estagnação; questões para uma política industrial. Campinas, IE/UNICAMP, *Texto para discussão n° 5*, 1992.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro; ensaios sobre economia brasileira*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1978, 263 p.

