# Contra a maldição

## Especialistas discutem a retomada do crescimento brasileiro sob a perspectiva do setor de *commodities*

**Solange Monteiro,** do Rio de Janeiro

Com o fim do superciclo das *commodities*, impulsionado pela redução do crescimento chinês, e a queda do preço do petróleo, os países que se beneficiaram da exportação de bens com alto componente de recursos naturais enfrentam a tarefa de reprojetar o papel desses produtos em suas economias. No caso do Brasil, esse movimento refletiu-se fortemente nas contas externas, com um saldo da balança comercial que passou de US$ 29,8 bilhões em 2011 para um déficit de US$ 3,9 bilhões em 2014. E impulsionou o debate de quanto o período de bonança foi responsável pelo atual quadro de desaceleração econômica.

Em geral, a histórica tese de maldição dos recursos naturais, de que a abundância destes levaria invariavelmente a uma excessiva especialização produtiva e à estagnação no longo prazo, não é conclusiva na literatura econômica. Assim como a sina da doença holandesa, termo cunhado pela revista britânica *The Economist* nos anos 1970 para se referir aos efeitos econômicos da descoberta de gás natural na Holanda no final dos anos 1950, cujas exportações forçaram uma apreciação cambial, declínio do setor manufatureiro, aumento do desemprego e menos crescimento. "Esse é um debate polarizado, mas já existe certo consenso de que não há uma relação causal nítida das *commodities* como limitantes do crescimento", diz Regis Bonelli, coordenador do Boletim Macro IBRE da Fundação Getulio Vargas. Para Bonelli, um dos exemplos mais claros é a própria Holanda, que passou a corrigir esse desequilíbrio já na década de 1970 e hoje registra produtividade próxima dos níveis dos Estados Unidos, bem como uma distribuição de exportações em que as manufaturas representam cerca de 60% do total.

Bonelli foi um dos participantes de encontro realizado em julho na FGV/Rio com acadêmicos da Unicamp, USP, Ipea, PUC-Rio e FGV. O evento deu sequência a um ciclo de discussões sobre o tema iniciado em 2010, em São Paulo, que foi base para o livro *Produção de commodities e desenvolvimento econômico*, produzido em parceria entre Unicamp e Vale. Na ocasião, os especialistas destacaram que entre as diferenças entre países que souberam administrar as vantagens dos recursos naturais, como Austrália e Noruega, de outros mais problemáticos, como Nigéria e Venezuela, estão bons níveis de governança, da qualidade das instituições e as formas de apropriação da renda gerada nos ciclos de alta de preços. No campo macroeconômico, Roberto Castello Branco, da FGV/EPGE, conselheiro da Petrobras, cita o caso do Chile como exemplo bem-sucedido de administração dessa renda. "No caso chileno, o foco foi dado a uma política fiscal anticíclica, com a criação de um fundo soberano, o que possibilita uma gestão macro estável", afirma. Castello Branco lembra que as políticas do país partem da estimativa do produto potencial efetivo da economia, guiando a busca de superávit quando o crescimento está acima do produto, ou de uma política mais expansiva, quando a atividade econômica está abaixo de seu potencial. O mesmo exercício é feito com o cobre, comparando o preço de mercado no curto prazo com as estimativas de longo prazo, feitas por órgãos indepentendes do governo. "Entre 2003 e 2008, o Chile chegou a acumular superávit de 9%, o que gerou pressões sociais por mais gastos. Mas o governo optou por usar parte desse superávit no pagamento da dívida — a relação dívida/PIB do país é baixa — e abastecer o fundo soberano, que foi acionado no colapso das *commodities* em 2008/09, bem como para bancar os prejuízos causados pelo terremoto de 2010", exemplifica.

Edmar Bacha, economista da PUC-Rio e da Casa das Garças, de-

monstra que, no caso brasileiro, o superciclo não foi acompanhado de um monitoramento do gasto doméstico tão cuidadoso. "Em 2003 tínhamos uma evidente carência de gastos em relação ao PIB que foi mudando, até que em 2013 passamos a gastar 7% a mais que o produto, o que foi permitido tanto pelas relações de troca quanto pelo financiamento externo", afirma. "Entre 2005 e 2013, ganhamos 10 pontos do PIB com bonança externa, gastamos cinco em consumo, e investimos cinco. Podia ter sido melhor, pois consumo é mais difícil de reduzir do que o investimento, e hoje precisamos do ajuste fiscal", diz. O economista também demonstra a maior vulnerabilidade do Brasil à "maldição das *commodities*" com cálculos que confirmam a relação estreita da defasagem da taxa de câmbio com a queda da participação da indústria no PIB brasileiro de 1988 até 2011, bem como da influência das relações de troca nas flutuações da produtividade — a PTF passou de um crescimento médio anual de 2% entre 2004 e 2010 para -0,2% de 2011 a 2014 —, item fundamental para a sustentabilidade do crescimento.

> Em 2003 tínhamos uma evidente carência de gastos em relação ao PIB que foi mudando, até que em 2013 passamos a gastar 7% a mais que o produto
>
> **Edmar Bacha**

## Educar e diversificar

José Feres, do Ipea, lembra que o risco de concentração econômica suscitado pelos ganhos com exportação de *commodities* pode ser combatido com boa institucionalidade e alinhamento de políticas pró-diversificação. Ele destaca que, em regressões econométricas feitas com países latino-americanos, quando não se levam em conta fatores como estoque de conhecimento e abertura comercial, o nível de dependência das *commodities*, medido em exportação primária por trabalhador, impacta a taxa de crescimento. "Mas, se incluímos as variáveis que controlam fatores institucionais, essa evidência se perde", afirma. Para Feres, esse resultado aponta que os problemas dos países latino-americanos exportadores de produtos intensivos em recursos naturais estão muito mais relacionados à falta de encadeamento de suas economias e da capacidade de usar essa vantagem para promover a emergência de segmentos inovadores. "Isso tem a ver com baixo investimento em capital humano, infraestrutura de pesquisa, e certo isolacionismo da região", afirma.

No final do dia, tais carências fazem diferença não apenas para ga-



**Na bonança, gastamos mais**

| Ano | Excesso de gasto doméstico sobre PIB (%) | Efeito das relações de troca | Financiamento externo (% PIB) |
|---|---|---|---|
| 2005 | -2,8 | 0,7 | -3,4 |
| 2007 | 0,9 | 2,3 | -1,4 |
| 2009 | 3,4 | 3,0 | 0,4 |
| 2011 | 6,2 | 5,4 | 0,8 |
| 2013 | 7,0 | 4,5 | 2,4 |
| 2015-I | 6,4 | 2,8 | 3,6 |

Fonte: Edmar Bacha/valores em preços constantes de 1995.

rantir uma economia mais diversificada em geral quanto para o melhor aproveitamento do próprio setor de *commodities*, que em períodos de baixa de preços precisa ampliar sua competitividade. Claudio Frischtak, presidente da consultoria InterB, diz que para as *commodities* agropecuárias, a estimativa é de alguma recuperação nos próximos anos, ainda sustentada pela demanda chinesa, tornando a queda menos brusca. "O fato, entretanto, é que no curto prazo não há economia que possa substituir o motor chinês em todos os setores. Mesmo a Índia, que este ano deverá ultrapassar a China em crescimento do PIB, demoraria ao menos uma década para eventualmente impulsionar um novo superciclo", afirma.

> Esse é um debate polarizado, mas já existe certo consenso de que não há uma relação causal nítida das *commodities* como limitantes do crescimento
>
> **Regis Bonelli**

Mariano Laplane, da Unicamp, lembra que a reversão do quadro de especialização tem se tornado cada vez mais complexa, dado o surgimento de estruturas cada vez mais autônomas de bens e serviços intermediários que competem em cadeias globais de valor. Segundo Laplane, um ponto de partida é o relaxamento de restrições externas, e "o alinhamento do ponto de vista de empresas e Estado sobre as oportunidades

**Preços do Brent, 1990/2015, e custo de produção no Oriente Médio e em águas profundas**




Fonte: EIA e Deloitte Oil and Gas Reality Check 2015. *Dados de janeiro a junho.

que são rentáveis, para que este último possa induzir a diversificação". Como? "Além de identificar condições gerais, educação, política macro mais adequada, também precisa saber alinhar incentivos em nível micro com objetivos de crescimento e diversificação de negócios e da estrutura produtiva do país", afirma. Frischtak reforça que a sofisticação do sistema produtivo de países com abundância em recursos naturais passa pela geração de *clusters* em torno dessas atividades produtivas de base. "Para isso, entretanto, teremos que superar déficits educacionais importantes que se mantêm no Brasil, principalmente os relacionados ao ensino com ênfase em engenharia e ciências, reformar as leis de imigração para atrair profissionais especializados, e melhorar o ambiente de negócios, principalmente para pequenas e médias empresas capazes de engendrar esses *clusters*."

Os especialistas reiteram que, mesmo no caso dos recursos naturais, as vantagens são criadas. "Basta lembrar que o sucesso da exportação de café por décadas não derivou apenas da terra roxa, mas de ferrovia e da Imperial Estação Agronômica de Campinas, criada em 1887", lembra João Furtado, da USP, destacando a importância que o investimento em pesquisa e desenvolvimento sempre teve para a competitividade da agricultura brasileira. Elói Fernández y Fernández, da PUC-Rio e diretor-geral da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), destaca, entretanto, que nos investimentos em P&D a importância da eficiência alocativa dos recursos é tanta quanto em qualquer outro segmento. "No caso do óleo e gás, desde a flexibilização do monopólio, há 15 anos, foi investido em desenvolvimento tecnológico algo em torno de R$ 15 a 20 bilhões, tanto em recursos de *royalty* da Lei do Bem como os exigidos em contratos de concessão. Entretanto, quase a totalidade desse montante foi colocada dentro das universidades, e pouco nas empresas, o que não foi positivo", conta Fernández. O especialista destaca a importância crescente da tecnologia e inovação para o setor, sobretudo quando se trata de redução dos custos de exploração do petróleo. "No início do pré-sal, a perfuração de um poço custava em torno de US$ 300 milhões. Hoje esse valor está reduzido a um terço. Isso é tecnologia. Se a previsão de produção de cada poço tem sido triplicada, isso é tecnologia associada à redução de custo. Tudo isso feito por empresas, seja a Petrobras ou prestadores de serviço", ressalta.

> Entre 2003 e 2008, o Chile chegou a acumular superávit de 9%, o que gerou pressões sociais por mais gastos
>
> **Renato Castello Branco**

No setor de minérios, os problemas de institucionalidade não são menores. Pesquisa lançada em fevereiro deste ano pelo instituto canadense Fraser coloca o Brasil em 87º lugar entre 122 posições quando se trata da percepção dos quase 500 executivos entrevistados sobre as políticas de cada país para o setor. A análise é realizada por jurisdições, o que fez com que Canadá, Austrália, Estados Unidos e Argentina tivessem mais de uma representação no *ranking*. "Por que ficamos para trás? Por causa do ambiente institucional, das dificuldades de licenciamento ambiental, e com isso deixamos de explorar plenamente os ganhos do superciclo", diz Castello Branco. O conselheiro da Petrobras reconhece, entretanto, que o quadro mais delicado do país é o do setor de petróleo e gás. "Tivemos excesso de intervenção estatal, na tentativa de transferir recursos da atividade para a indústria via conteúdo local mínimo, focando a indústria naval, construção civil, fornecedores de equipamentos. Isso, somado ao subsídio aos preços de derivado de petróleo, que em última instância favoreceu a indústria automobilística, fez com que a Petrobras contabilizasse perdas bilionárias", afirma. Castello Branco lembra que, para a Petrobras conseguir cumprir a meta de investimento, ainda que mais modesta — em junho, foi reduzida para US$ 130,3 bilhões para o período 2015-2019, contra US$ 220,6 bi do plano anterior, de 2014-2018 —, a estatal terá de contar com disciplina e rigor. Para o que, afirma Castello Branco, o regime de partilha não colabora. "O sistema de leilão com pagamento em óleo não maximiza receita para o Estado. Hoje, se tivéssemos explorando o pré-sal sob o regime de concessão, o governo captaria as receitas do petróleo à vista, o que seria extremamente importante no esforço pelo reequilíbrio fiscal", conclui.