

Desenvolvimento econômico e abundância de recursos naturais: algumas reflexões para o caso latino-americano

João Batista Pamplona¹

Maria Cristina Cacciamali²

8.1 Introdução

A visão liberal convencional, baseada na Teoria das Vantagens Comparativas, sustenta que a especialização produtiva dos países ricos em recursos naturais em atividades intensivas nesses recursos colocaria tais países em posição de extrair o máximo de ganhos que o comércio internacional pudesse oferecer. Assim, a abundância de recursos naturais seria uma vantagem comparativa no comércio internacional, que representaria uma “verdadeira benção” para o desenvolvimento econômico da América Latina.

Forte opositora dessa visão, a abordagem estruturalista cepalina, nos anos 1940 e 1950, apontou que tal especialização levaria os países latino-americanos a uma situação de permanente subdesenvolvimento. Sustentada na Tese Prebisch-Singer, que apontava a deterioração dos termos de intercâmbio dos países produtores de matérias-primas e outros primários, tal abordagem ajudou a consolidar na segunda metade do século XX a ideia de que a abundância de recursos naturais na América Latina era mais uma maldição do que uma benção para o desenvolvimento econômico da região. O único caminho possível para o desenvolvimento seria a mudança estrutural – a industrialização, que necessariamente deveria ser

1 Professor do Departamento de Economia e do PPGE da PUC-SP e do Programa de Pós-Graduação em Administração da USCS, Pós-doutor pelo Departamento de Economia da FEA-USP. E-mail: pamplona@usp.br.

2 Professora da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Professora do curso de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam/USP). Email: cciamali@uol.com.br.

conduzida pelo Estado. Assim estabeleceu-se o ideário do Modelo de Substituição de Importações que vigorou muitas décadas na América Latina.

A interpretação da estrutura produtiva baseada em recursos naturais como fardo – maldição – para o desenvolvimento continuou ao longo século XX. Nos anos 1970, criou-se o conceito de “doença holandesa” para ressignificar a situação em que economias com grande capacidade de ofertar matérias-primas e outros primários geram grandes saldos comerciais efêmeros que sobrevalorizam o câmbio, afetando negativamente sua indústria ao reduzir sua competitividade interna e externa. Apontou-se também que não só a tendência de deterioração dos termos de intercâmbio permanecia no longo prazo, como era agravada pela alta volatilidade dos preços das *commodities* no mercado internacional. Nos anos 1990, surgiu a literatura acadêmica de natureza empírica – a chamada *resource-curse literature* –, que “evidenciou” uma relação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico no longo prazo.³

A teoria e as políticas de desenvolvimento na América Latina estão fortemente caracterizadas pela interpretação de que os países que mais avançaram são aqueles com estrutura produtiva industrial diversificada. Prevalece ainda hoje a recomendação de que a manufatura e os serviços intensivos em conhecimento constituam o núcleo irradiador do desenvolvimento.⁴ As atividades de produção baseadas em recursos naturais estariam associadas à baixa intensidade de inovação, à diminuta capacidade de gerar bons empregos, à concentração de renda, à corrupção.⁵

A temática do desenvolvimento tem reemergido na América Latina e, entre suas novas feições, está o desafio de repensar as implicações das estruturas produtivas centradas em recursos naturais no desenvolvimento econômico dos países da região. Sendo assim, nosso objetivo neste texto é registrar algumas breves reflexões acerca das possibilidades ou oportunidades contemporâneas para o desenvolvimento econômico baseado em atividades intensivas em recursos naturais para a América Latina.

3 Ver a esse respeito Auty (1993) e Sachs e Warner (2001).

4 Recentemente, Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009, p. 556), ao sugerirem princípios para uma política de desenvolvimento bem-sucedida, recomendam: “evite a maldição dos recursos naturais”. Para eles, são a manufatura e os serviços intensivos em conhecimento que constituem ainda o núcleo do aprendizado tecnológico indispensável para o desenvolvimento. Segundo os autores, as atividades de produção baseadas em recursos naturais são intensivas em capital e demandam pouca mão de obra qualificada, favorecem a concentração de renda e a corrupção.

5 Ver as abordagens de Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009); Vieira, Avellar e Veríssimo (2003); Abelles e Rivas (2013); Leite e Weidman (1999).

8.2 Novo contexto e possibilidades para as atividades intensivas em recursos naturais na América Latina

Os anos 2000 trouxeram uma importante mudança de contexto histórico para os países da região. O fenômeno chinês, a ampla difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e a consolidação da globalização dos mercados e cadeias produtivas estabeleceram uma nova realidade da economia global.

A China ganhou centralidade na trajetória do mercado mundial. A China é o primeiro exportador e o segundo importador do mundo e está prestes a se tornar a maior economia do planeta. Tem vantagens inequívocas em vários segmentos industriais, especialmente indústria de montagem, e é e será uma grande demandante de matérias-primas e outros produtos primários. O espetacular crescimento chinês fez elevar acentuadamente os preços das *commodities* primárias durante os anos 2000.⁶ A presença global da China alterou a divisão internacional do trabalho. Os chineses estão entre os principais parceiros comerciais de países da América do Sul. Parece ser indispensável considerar a China em qualquer estratégia de desenvolvimento para a América Latina.

Segundo Furtado (2008, p. 37, 39, 40 e 44), o crescimento recente das economias com grande população da Ásia gera “uma oportunidade extraordinária” para os países com recursos naturais abundantes. O Brasil possuiria, nesse contexto, uma “condição singular”: tem “amplo leque de recursos naturais e uma herança industrial solidamente estruturada”. No Brasil, para o autor, o atendimento da demanda final de qualquer produto básico comanda efeitos multiplicadores, dinamizadores, sobre o conjunto da estrutura econômica (forte grau de integração interindustrial).

6 De acordo com dados do IMF (2016), a evolução recente do índice de preços das *commodities* primárias (2005 = base 100, em US\$) ocorreu da seguinte maneira: em 2008, aumentou para 172,4; em 2009, em decorrência da crise financeira internacional, caiu para 120,7; posteriormente seguiu trajetória de recuperação e em 2013 já alcançava 183,3; no ano de 2014 sofreu leve inflexão e desceu para 171,8; em 2015, houve novo tomo, reduzindo-se para 111,2. Em 2016, prossegue a tendência de forte baixa (84,8 em fevereiro de 2016). Deve-se ressaltar que a queda desse índice foi causada majoritariamente pelo preço das *commodities* energéticas, especialmente o petróleo. O índice de *commodities* primárias nãoenergéticas sofreu uma queda menos acentuada de 162,3 em 2014 para 123,0 em fevereiro de 2016. O mesmo índice para *commodities* energéticas apresentou expressiva redução de 177,4 em 2014 para 62,5 em fevereiro de 2016. De qualquer forma, o índice de preço das *commodities* primárias ainda segue acima dos níveis do início da década de 2000 (no ano de 2000 esse índice estava ao redor de 60). Cabe destacar que as reduções recentes relevantes e mais duradouras dos preços das *commodities*, inclusive energéticas, ocorreram a partir do ano de 2015.

As TIC e a globalização trazem intensa segmentação dos mercados, das cadeias produtivas e das tecnologias. Os nichos de mercado se multiplicam. A intensa segmentação, representada por produtos cada vez mais customizados e diferenciados, pode estar transformando em *commodities* produtos manufaturados e fazendo produtos de origem primária deixarem de ser *commodities*. A nova complexidade do mercado global reforça a possibilidade de pensar no desenvolvimento não mais como resultado tão somente da industrialização.⁷ Diante dessas condições atuais da economia global, deve-se considerar a existência de janelas de oportunidade a serem aproveitadas com a criação de estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais para os países da América Latina. No caso do Brasil, a existência de ampla e variada oferta de recursos naturais e uma estrutura industrial consolidada dariam condições ainda mais favoráveis para o sucesso de uma estratégia dessa natureza.

É preciso considerar a ideia de que recursos naturais não são uma simples “dotação”, “dote” ou “dádiva” da natureza, mas antes uma riqueza que só se efetiva com capital, tecnologia e conhecimento. Os recursos naturais não são, eles se tornam. O atual paradigma tecno-econômico permite que novas fronteiras tecnológicas – como é o caso dos bioprodutos ou química verde – aumentem a eficiência schumpeteriana de atividade intensivas em recursos naturais. Cruz et al. (2014, p. 8) identificam uma “verdadeira corrida tecnológica” na Europa e nos EUA em busca de biocombustíveis de alto desempenho e bioprodutos que substituiriam o petróleo por fontes renováveis, especialmente a biomassa vegetal, criando um novo setor, uma indústria de produtos bioderivados (*biobased industry*). Os autores acreditam que essa demanda, que se anuncia no mercado global, represente oportunidades de negócios para o Brasil, considerando a sua enorme disponibilidade de biomassa. Há projetos em química verde no Brasil que se bem-sucedidos poderiam, de acordo com Cruz et al. (2014, p. 14), agregar valor à matéria-prima local, criar oportunidades de exportação de produtos de base natural mais sofisticados, atrair tecnologia de ponta para o país, gerar empregos de mais qualidade e aumentar a inovação na indústria brasileira.

Também deve-se ressaltar que há exemplos de países que não reagiram de forma passiva e rentista aos *booms* de *commodities*, conseguindo internalizar e multiplicar os ganhos do comércio internacional por meio da criação e expansão

7 Há uma importante literatura de natureza neo-schumpeteriana que tem defendido que as possibilidades de estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais aumentaram. Pérez (2010) aponta a “tecnologização” substituindo a industrialização como força motriz do desenvolvimento. Pérez, Marín e Navas-Alemán (2013) acreditam que estratégia de desenvolvimento para a América Latina baseada na combinação de recursos naturais com tecnologia possa ser exitosa. Andersen e Johnson (2011) sustentam a ideia de que a indústria de transformação e os serviços não são sempre “melhores” para o desenvolvimento econômico do que os setores baseados em recursos naturais.

de amplo leque de atividades econômicas nacionais. Há experiências valiosas, que ajudam a compreender o desenvolvimento econômico de países com economias baseadas em recursos naturais, como a do Canadá, da Austrália, da Nova Zelândia e da Noruega.⁸

Em que pese a existência de exemplos de países bem-sucedidos em sua estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais, as alterações do contexto econômico global e as possíveis ações do Estado para combater efeitos deletérios, muitos autores ainda identificam riscos em uma estratégia como essa para os países da América Latina. Alertam para a possibilidade de uma reprimarização das economias da região, maior desindustrialização e dependência dos países mais ricos.⁹

No caso do Brasil, diante do crescimento significativo da participação de produtos primários e de manufaturados intensivos em recursos naturais na pauta exportadora e do aumento do seu *market-share* global, afirma-se que a economia brasileira estaria sofrendo de reprimarização e desindustrialização como resultados adversos da emergência chinesa. O mais sensato é construir primeiro a hipótese de que não é tão fácil identificar o impacto chinês sobre a economia brasileira – e para outras grandes economias da América Latina. Deve-se ter cuidado com diagnósticos açodados e superficiais, que não ponderam o fato de que o Brasil mantém estrutura industrial diversificada, assegurada pelo seu mercado interno e sua capacidade exportadora regional.

É importante advertir também que, quando se pensa em estratégias de desenvolvimento para a totalidade da América Latina, há que se considerar suas diferenças intrarregionais. Para Pérez (2012, p. 79), o Brasil é um caso especial na América Latina em decorrência de sua capacidade tecnológica somada a seu enorme tamanho e população.¹⁰ O Chile também deve ser citado quando se pensa em diferenças existentes na América Latina. Uma parte relevante da literatura, como pode ser exemplificado com Frankel (2012, p. 15) e Wright e Czeluta (2002, p. 1), aponta o Chile como um caso moderno bem-sucedido de desenvolvimento baseado em recursos naturais. De fato, o Chile se destaca por suas taxas de crescimento elevadas nas duas últimas déca-

8 Acerca da experiência desses países, ver Grant e Wolfe (2006); Ferranti et al. (2002); Frankel(2012); Andersen e Johnson(2011).

9 Ver Cacciamali e Cury (2014); Barbosa et al. (2014); Bresser-Pereira e Gala (2010).

10 Ao fazer referência ao caso brasileiro, Carlota Pérez procura qualificar sua proposta de “desenvolvimento baseado em recursos naturais para a América Latina”, afirmando que onde houver capacidade industrial, deve-se tratar de também fortalecer as vantagens já adquiridas, não se devendo, portanto, abandonar a manufatura existente. “*Una cosa es intensificar um dirección del desarrollo donde pueden crearse nuevas ventajas dinámicas y otra – no propuesta – es desincentivar esfuerzos en otras direcciones o debilitar posiciones ya alcanzadas*” (PÉREZ, 2012, p. 79).

das e pelo aumento de sua renda per capita.¹¹ Por outro lado, é um país relativamente pequeno e com um nível de desigualdade social que custa a cair.

As distinções condicionam o tipo de resposta que cada país poderia dar aos ciclos altistas das *commodities* e o tipo de inserção externa que poderia ser ambicionada. Além disso, deve-se considerar que as oportunidades futuras de crescer tendem a estar condicionadas pela estrutura produtiva vigente. As escolhas, as estratégias devem estar inseridas em uma trajetória possível, que considerem certos parâmetros de funcionamento da estrutura produtiva nacional e gerem convergência entre os atores sociais. Elas devem criar novas vantagens econômicas dinâmicas e não debilitar posições já alcançadas. Não se deve apostar em todos os setores. Proteger setores nos quais a produtividade cresce abaixo da dos concorrentes tende a ser improdutivo. Mirar o caso chinês pode ser um esforço que tenha mais de quarenta anos de atraso, agravado pela ausência de salário e de qualificação da mão de obra em padrões asiáticos. Buscar níveis salariais baixos com qualificação alta, como os dos asiáticos, pode não ser mais tolerável do ponto de vista político para países como o Brasil e Argentina.

8.3 Considerações finais

A abundância de recursos naturais – ou melhor dizendo, a concentração da estrutura produtiva em atividades baseadas em recursos naturais – não leva necessariamente a um desenvolvimento econômico e político inferior. A abundância de recursos naturais pode se manifestar como uma benção ou uma maldição. Há um conjunto de problemas associados às *commodities*, mas que podem ser bem manejados para contornar as armadilhas que no passado afetaram países com economias baseadas em recursos naturais, como as flutuações de preços no mercado internacional e a substituição de produtos naturais por bens sintéticos.

A abundância de recursos naturais pode se manifestar de forma deletéria ou promissora. Os países devem se preparar para fugir das armadilhas que afetaram países produtores de *commodities* no passado. Um ponto central da questão do desenvolvimento baseado em recursos naturais diz respeito ao desafio colocado para as instituições e principalmente para o Estado. É necessário garantir adequada apropriação e aplicação públicas das rendas provenientes de recursos naturais,¹² o que inclui a gestão macroeconômica dessas rendas, institucionalizando

11 Dados de IMF (2016) revelam que o Chile tem se mantido como o país de mais alto PIB per capita (em PPP) da América Latina ao longo de todos os anos a partir de 2000.

12 Em estudo recente (dezembro de 2013) da Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) – CEPAL (2013), afirma-se que é fundamental assegurar a participação pública em rendas derivadas de recursos naturais, e também estabelecer uma “governança dos recursos naturais” que

fundos de estabilização, fundos para investimento e acumulação de reservas, além da utilização de recursos prioritariamente na educação/formação profissional, inovação e infraestrutura. Assim, aumenta-se a possibilidade de estabilização econômica no curto prazo e diversificação da base produtiva no longo prazo.

Vê-se assim que um ponto chave da questão do desenvolvimento baseado em recursos naturais diz respeito ao desafio colocado para as instituições e principalmente para o Estado. A temática do desenvolvimento reemerge na América Latina, e entre seus novos contornos está o desafio de repensar as implicações das estruturas produtivas centradas em recursos naturais no desenvolvimento econômico dos países do continente.

O clássico e vibrante debate sobre a contribuição da oferta elástica de recursos naturais para o desenvolvimento da América Latina prossegue e está agora revigorado com ingredientes trazidos pelas alterações do contexto histórico, das mudanças significativas da realidade econômica global, do aprendizado com o passado, da concepção de padrões aperfeiçoados de ação institucional e do Estado para lidar com os recursos naturais. Essas mudanças têm renovado e ampliado o interesse acerca das estratégias de desenvolvimento que assegurem aos países latino-americanos crescimento econômico de longo prazo, equidade social e elevado padrão tecnológico da estrutura produtiva.

Referências

- ABELLES, M.; RIVAS, D. **Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the 'boom' years.** CEPAL, UN, 2010.
- ANDERSEN, A.; JOHNSON, B. **Monocausalism versus systems approach to development: the possibility of natural resource-based development.** Aalborg, Denmark: Aalborg University, 2011.
- AUTY, R. **Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis.** London: Routledge, 1993.
- BARBOSA, A. de F. et al. **Brazil-China Economic Relations: Trade Pattern and China Investment Profile in Brazil.** In: CONFERENCE CHINA-LUSOPHONE COUNTRIES RELATIONS, 1, Macau, 2014.

compreenda políticas soberanas dos países sobre a propriedade, apropriação e distribuição dos recursos naturais para maximizar sua contribuição ao desenvolvimento. “És preciso revisar y fortalecer la institucionalidad, los marcos regulatorios y los instrumentos que permitan asegurar la inversión eficiente de estas rentas em proyectos de alto retorno social” (CEPAL, 2013, p. 10).

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e novo desenvolvimentismo. *Revista de la CEPAL*, n. 100, jan. 2010.

CACCIAMALI, M. C.; CURY, E. L. Inserción en la economía mundial, acumulación y mercado de trabajo em América Latina: diferencias entre el norte y el sur de la región. In: GIRÓN, A. (Coord.). *Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2014. p. 83-209.

CEPAL. **Recursos naturales**: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en America Latina y Caribe. Santiago, Chile, 2013.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; SITIGLITZ, J. E. The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; SITIGLITZ, J. E. (Ed.). *Industrial Policy and Development: the political Economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 541-60.

CRUZ, A. C. et al. Química verde na ótica dos agentes de mercado. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 5-54, mar. 2014.

FRANKEL, J. A. **The natural resource curse**: a survey of diagnoses and some prescriptions. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2012. Disponível em: <<http://web.hks.harvard.edu/publications>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FERRANTI, D. de et al. **From natural resources to the knowledge economy**. Washington, D. C.: The World Bank, 2002. (World Bank Latin American and Caribbean Studies).

FURTADO, João. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*, n. 81, jul. 2008.

GRANT, H.; WOLFE, D. (Ed.). **Staples and Beyond**: select writings of Mel Watkins. Montreal, Canada: McGill-Queens University Press, 2006.

IMF. International Monetary Fund. **Research**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

LEITE, C.; WEIDMAN, J. **Does mother nature corrupt?** Washington, DC: IMF, 1999. (IMF working paper 99/85).

PÉREZ, Carlota. Dinamismo tecnológico e inclusión social em América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista CEPAL*, [S. l.] n. 100, abr. 2010.

PÉREZ, C.; MARÍN, A.; NAVAS-ALEMÁN, L. El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina. In: DUTRÉNIT, G.; SUTZ, J. **Sistemas de Innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latino-americana**. México, D. F.: Foro Consultivo, Científico y Tecnológico. 2013. p. 347-377.

SACHS, J, e WARNER, A. Natural resources and economic development: the curse of natural resources. *European Economic Review*, v. 45, p. 827-38, may 2001.

VIEIRA, F. V.; AVELLAR, A. P. M. de; VERÍSSIMO, M. P. **Indústria e crescimento: análise de painel**. São Paulo: Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, 2013. (TD Nereus 06-2013).

WRIGHT, G.; CZELUSTA, J. **Resource-based economic growth, past and present**. Stanford, CA: Stanford University, 2002.

