

Da maldição à benção dos recursos naturais: um palimpsesto discursivo do Banco Mundial

Luis Fernando Novoa Garzon

Doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.
Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) – Porto Velho, RO, Brasil.
Email: .novoa@uol.com.br

Recebido em 26.03.2013

Aceito em 07.06.2013

ENSAIO

A publicação “*Recursos Naturais na América Latina: indo além das altas e baixas*”, de J. Nash, E. Sinnot, e A. De La Torre¹ (Rio de Janeiro: Banco Mundial/Editora Elsevier, 2010. 168 p.) apresentada e discutida neste Ensaio tem o objetivo de difundir para um público mais amplo o conteúdo de um relatório do Banco Mundial (BM) - elaborado em conjunto por três de suas unidades: o Escritório do Economista-Chefe para América Latina e Caribe (ALC), o Departamento de Redução e de Gestão da Pobreza e o Departamento de Desenvolvimento Sustentável. O lugar institucional de encomenda e elaboração do estudo (região ALC e respectivas áreas social e ambiental do Banco) explica o seu tom prescritivo e emulativo.² O ponto principal do texto é que a especialização em *commodities*, segundo o BM, pode e deve ser vantajosa, inclusiva e sustentável - necessariamente nessa ordem – para regiões ou países.

O estudo procura declaradamente separar o BM das piores práticas ambientais e sociais na exploração de recursos naturais, práticas essas que geraram uma “percepção social negativa da produção de *commodities* como atividade poluidora que afeta negativamente a saúde pública” (p. 99). Ao reconhecer que existem dificuldades para a aceitação social do modelo exportador de especialização produtiva, os porta-vozes do BM esboçaram um roteiro de *best practices* que contém recomendações de novos mecanismos de regulação, de espaços de diálogo social e de critérios de sustentabilidade ambiental. Trata-se de um roteiro que poderia ser lido como um tácito *mea culpa* do BM, ora como analista, ora como consultor, mas sempre ator central no processo histórico de rearranjo espacial e econômico dos países do continente. Esse rearranjo se intensifica nos anos 1990, com o acelerado processo de concentração, centralização e internacionalização de capitais, acompanhado de novos e ampliados desapossamentos e de conflitos subsequentes.

Os autores, porém, pretenderam construir mais que um esquizofrênico código de conduta setorial. Ao relativizarem e desqualificarem as alegações teóricas e as evidências empíricas da chamada “maldição dos recursos naturais” e/ou da “doença holandesa”,³ convalidam promessas até então desconsideradas de “*catch up*” de países de “menor renda”, ou seja, acrescentam uma nova ordem de justificação da “globalização” na periferia ao cancelarem a possibilidade de saltos tecnológicos a partir da economia de *commodities*.

O subtítulo original do estudo – *Beyond Booms and Busts* – expressa com franqueza a intencionalidade do estudo: argumentar a favor da estabilização e dinamização das economias baseadas em recursos naturais. O crescimento econômico contínuo e de longo prazo é posto no horizonte da produção de *commodities* em larga escala. O que antes era necessário e forçoso passa a ser evocado como virtuoso e benfazejo. Essa é a tônica do ajuste de contas discursivo, que fora iniciado por Maloney e Lederman (2008), também economistas do BM: exorcizar do discurso econômico a “maldição dos recursos naturais”.⁴

O termo foi cunhado originalmente por Sachs e Warner (1995; 2001), que estabeleceram uma correlação entre baixo crescimento econômico e grande participação de *commodities* na pauta de exportações, usando análises de regressão.⁵ Essa correlação tem parentesco com a formulação dos economistas Raúl Prebisch e Hans Singer nos anos 1950 (conhecida como “hipótese Prebisch-Singer”) sobre os diferenciais de elasticidade de preços entre *commodities* e bens industrializados no comércio internacional. A maldição trazida pela abundância de recursos naturais seria precisamente o desincentivo ao desenvolvimento dos setores voltados para o mercado interno e dos setores manufatureiros em geral. Outros efeitos econômicos deletérios seriam a sobrevalorização do câmbio e a desindustrialização, visto que os setores exportadores de *commodities* continuam se expandindo com base não só na sua amplitude, mas em sua produtividade, a despeito das variações cambiais. Os períodos de “*booms*” de *commodities* favoreceriam processos de “patronagem” dos recursos naturais valiosos - com a formação de Estados rentistas ou de extratos sociais rentistas fortemente incrustados no Estado. Os preços das *commodities* são mais voláteis que os dos produtos manufaturados, o que implica também em volatilidade fiscal e orçamentária. Por fim, grande parte deles são esgotáveis e podem ser depauperados até o limite, sem o devido planejamento em face da escassez previsível ou mesmo iminente. Essa é uma situação-limite que Hardin (1968) já estampava no conceito da “tragédia dos comuns”.⁶

Na réplica “coletiva” do volume que esse Ensaio apresenta, os autores argumentam que os indicadores de abundância de recursos naturais utilizados para as correlações com o crescimento medíocre sofreriam de indeterminação por estarem sujeitos à “endogeneidade” em sua formação. Ou seja, a abundância de recursos naturais não poderia, isolada e intrinsecamente, significar óbice ou impedimento ao dinamismo capitalista. Já os riscos de volatilidade e de saturação dos recursos naturais poderiam, segundo os autores, ser minimizados por instrumentos institucionais, como impostos e fundos de apoio à diversificação produtiva. A “qua-

lidade institucional” dos países também determinaria se os efeitos rentistas (*rent seeking activity*) predominarão ou não.

Essa operação livra o fator “abundância de recursos naturais” de determinadas teleologias, mais ou menos delineadas nos campos do fordismo e do Estado de compromisso, para colocá-lo em outra linha teleológica, como condição favorável na evolução de países dotados de arcabouço institucional “qualificado”. Empregando a linguagem autorizada-autorizadora do BM, os autores afirmam que o nível de amoldamento das instituições aos requisitos do mercado é o que define o crescimento econômico. Quando não há consenso, é porque faltam forças sociais para endossá-lo, enquanto elas sobram para preparar um novo consenso:

Embora seja seguro afirmar que ainda não existe consenso sobre a questão, parece que se dispõe de fortes argumentos segundo os quais a riqueza em *commodities* não compromete necessariamente o crescimento econômico do país, pelo menos diretamente (p. 24).

Uma vez definido o que constitui ou não obstáculo ao crescimento econômico, os autores defendem a recolocação dos termos de troca no comércio internacional, deterioráveis claramente nas formas iniciais da divisão internacional do trabalho, o que não ocorreria, segundo eles, nas formas mais recentes. Complexos graneleros e minero-metalúrgicos não agregariam menos valor que “maquiladoras” ou indústrias com uso intensivo de mão-de-obra, exemplificam os autores. A questão se desloca para os processos e circuitos de agregação de valor. De forma calculada, os autores se firmam em solo semântico que vai sendo reapropriado: “E parece haver pouca ou nenhuma evidência sistemática de que a produção de *commodities* geralmente proporciona oportunidades mais limitadas que as de outras atividades, no intuito de aproveitar o crescimento da produtividade” (p. 28).

O dinamismo deslocalizado no discurso, com foco na indústria extrativa como híbrido demonstrativo, afirma agregar valor de um modo que Kaldor (*apud* REIS, 2012, p. 16) imputava apenas às estruturas industriais intensivas em capital e tecnologia. Pela negativa, prossegue o método “nada consta” de varredura conceitual: “(...) não se dispõe de evidências convincentes de que a produção de *commodities* é, em geral, ‘inferior’ à de outros tipos de bens em termos de ligações e de externalidades” (p. 29). Externalidades são aqui entendidas no sentido convencional de propulsão, transbordamento (*spillover*) e encadeamentos a jusante (*upstream linkage*) e a montante (*downstream linkage*) na cadeia de valor. Algumas *commodities*, enfatizam os autores, podem se transformar em “plataformas de lançamento” de novas gerações de produtos. Inseridas em uma malha densa de produtos complementares e sinérgicos, essas *commodities* são consideradas próprias aos setores inovadores, de alto valor agregado. “Geralmente considera-se que esses setores são aqueles nos quais os produtos são altamente diferenciados e tecnologicamente sofisticados, características não associadas, na percepção popular, à produção de *commodities*. Contudo, a percepção popular pode não ser muito exata” (p. 30).

Para os autores, as externalidades positivas da especialização em *commodities* devem ser valorizadas, custem o que custarem - e o que não custarem. Um texto de subsídio técnico ao próprio estudo aqui discutido, sobre comércio e produção internacional de metais, acrescenta que *commodities* metalúrgicas se caracterizam pela “dispersão de preço” e pela “heterogeneidade” (p. 31) que proporcionariam diferentes opções e possibilidades de escaladas na cadeia de valor.⁷ Essa “elasticidade ampliada” tornaria equivalentes algumas *commodities* e alguns manufaturados de alto valor agregado. O problema não seria o tipo de *commodity* em si, já que “[E]m ambientes (institucionais) inadequados, os incentivos podem favorecer a produção em enclaves, com poucas ligações, enquanto o oposto seja verdade em ambientes adequados” (p. 42).

O pensamento único, transposto agora para o âmbito da operacionalização ou do bloqueio processual das alternativas, reproduz-se na forma de procedimentos de aperfeiçoamento e de adequação institucional. Um “ambiente contratual complexo e eficiente” (p. 42) seria o mais apropriado para realizar o potencial inovador da economia de *commodities*. Na fórmula do neoinstitucionalismo aplicado, a liberalização econômica garantiria complexidade e inovação, enquanto os direitos de propriedade assegurariam eficiência e garantia de execução de contratos (*enforcement*).

Para o BM, falta à América Latina e Caribe o amadurecimento desta matriz institucional. O maior exemplo disso seriam “as mudanças pendulares na propriedade da indústria de recursos naturais entre os setores público e privado” (p. 56-57). Presume-se que interessa muito aos mercados uma maior “fixação” dessa propriedade. Em outros termos, o que importa é a consolidação de marcos regulatórios favoráveis aos investimentos privados. Coerentemente, são consideradas contraproducentes políticas de subsídios generosos a setores internos ou atores previamente escolhidos (segundo o padrão “*pick the winner*”). Portanto, Justin Lin, economista-chefe do BM, considera que tais políticas são “revogáveis” (p. 116).

Nas “conclusões e implicações políticas”, os autores inserem um quadro sinótico intitulado “Produtos e serviços de *commodities* do BIRD”. Nele, primeiro o BM oferece instrumentos financeiros para a gestão dos riscos vinculados à volatilidade do setor de *commodities*, como os *swaps* (procedimento de renegociação, troca ou partilha de dívida em torno de um indicador de preço relacionado à variação de determinada *commodity* ou de uma cesta delas). Em seguida, disponibiliza os seus serviços de consultoria para o aprimoramento da gestão da economia de *commodities*. Esses serviços envolvem a avaliação de riscos e a capacitação das partes interessadas e dos formuladores de políticas (p. 112). É útil destacar que, além das modalidades de empréstimo e investimento, o BM presta “Assistências Técnicas” (ATs) voltadas para o desenvolvimento institucional. Essas operações atendem, por exemplo, aos ditames de novas formas de integração e regulação entre o setor privado, interno e externo, e o Estado.

O BM recorre ordinariamente aos empréstimos para o desenvolvimento e elaboração de políticas - o DPL (*Development Policy Loan*) - quando procura priorizar de-

terminadas “modernizações e ajustes institucionais”. Os DPLs são ferramentas adicionais para aprofundar reformas estruturais na linha do “como fazer”, tendo em vista a cristalização do “que fazer” neoliberal na maior parte dos países do continente. Está incluída nesse “como fazer” uma nova geração de políticas ambientais voltadas ao mesmo tempo para a criação de novos mercados (créditos de carbono, serviços ambientais, concessão de florestas etc.) e para legitimar a apropriação em bloco dos recursos naturais do continente pelos grandes grupos econômicos.

No Brasil, o BM chegou a promover um relatório sobre a “eficácia” do licenciamento de usinas hidroelétricas no bojo de uma AT em andamento desde 2004, nos marcos do programa SAL (*Structural Adjustment Loan*) - TAL (*Technical Assistance Loan*), que concede créditos vinculados a reformas nas políticas ambientais e de recursos naturais do país. Especificamente junto ao Ministério de Minas e Energia, o Banco Mundial firmou o projeto ESTAL- *Energy Sector Technical Assistance Loan*. Entre as suas metas e os seus indicadores estão o desenvolvimento de novos mercados, de marcos regulatórios afins e de instrumentos de planejamento de expansão da geração. Para o BM, seria indispensável a reforma da estrutura de gestão ambiental do país, de seu gerenciamento e dos procedimentos de licenciamento.⁸

A leitura desse que é o mais recente estudo do BM acerca do modelo de controle e gestão dos recursos naturais na América Latina e no Caribe, com pleno reconhecimento do lugar e da oportunidade de sua fala, permite ver os deslocamentos discursivos e as antecipações de novos arranjos político-institucionais, pretensamente mais estabilizadores que os anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, 1968. Disponível em <http://www.cs.wright.edu/~swang/cs409/Hardin.pdf> Acesso em 26 de junho de 2013.

MALONEY, W; LEDERMAN, D. *In Search of the Missing Resource Curse*. Policy Research Working Paper, nº 4,766. Washington: World Bank, 2008.

SACHS, Jeffrey D. and WARNER, Andrew. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 5, 398. Cambridge: Massachusetts, 1995.

_____. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45: 827-838. Center for International Development, Harvard University. Cambridge, Massachusetts, 2001.

REIS, Cristina F. de Borja. *Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma revisão teórica e crítica da literatura*. Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional da SEP - Sociedade de Economia Política. Rio de Janeiro, 2012.

NOTAS

¹ NASH J., SINNOT E., DE LA TORRE A. *Recursos Naturais na América Latina: indo além das altas e baixas*. Rio de Janeiro: Banco Mundial/Editora Elsevier, 2010. 168 p. Constan bibliografia, notas e figuras. ISBN- 13:9788535241914. R\$ 63,00.

² Dados da edição original: J. Nash, E. Sinnot, A. de la Torre. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts Latin America and Caribbean Studies*. Washington: The World Bank, 2010. 96 p. ISBN: 978-0-8213-8482-4. Versão online: *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts*. Washington: World Bank, 2010. -Disponível em

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1284336216058/FlagshipReport.pdf> Acesso em 4 de dezembro de 2012.

³ Terminologia utilizada originalmente por economistas holandeses nos anos 1960 para diagnosticar a economia do país, convertida em exportadora de gás natural (depois da descoberta de enormes jazidas). A descoberta *per si* produziu uma super-apreciação do câmbio que deu início à desestruturação dos setores industriais mais expostos. Políticas fiscais pró-agregação de valor e, mais tarde, a criação de controles e fundos cambiais, neutralizaram as consequências deletérias do fenômeno no país.

⁴ “(...) we would do well to exorcise the curse from the economic discourse” (MALONEY; LEADER, 2008, p. 2).

⁵ A análise de regressão é utilizada na técnica econométrica para compor uma relação entre variáveis quantitativas: neste caso, uma variável dependente (baixo crescimento e estagnação) e foi conectada a outra variável independente (abundância de recursos naturais).

⁶ A “tragédia dos comuns”, para Hardin, seria a superexploração dos bens naturais comuns por conta do incremento populacional e da ausência de titularidade e jurisdição clara sobre esses bens. Essa argumentação, de matriz neomalthusiana, desconsidera que a economia da escassez é inerente à gênese destrutiva-criativa do meio técnico da sociedade de mercado. A escassez é, antes de tudo, socialmente produzida pela forma desigual de apropriação do meio ambiente.

⁷ MANDEL, R. B. *The Dynamics and Differentiation of Latin America Metal Exports*. Federal Reserve Board of Governors. Washington, World Bank, August-2009, p. 1-38. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1253047679843/Mandel2009.pdf> Acesso em 26 de março de 2013.

⁸ GARZON, L. F. N. Bird ‘sugere’ licenciamento submetido aos investidores. O ECO, 7 de abril de 2008. Disponível em http://www.oeco.com.br/todos-os-colunistas/64-colunistas-convidados/16817-oeco_26918 Acesso em 26 de março de 2010.