



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Os Economistas



CPDOC
EDITORIA

ANTONIO BARROS DE CASTRO

Rumos da economia – a questão reaberta*

Primeiramente, quero deixar claro que parto da suposição de que a economia brasileira se encontra diante de uma situação inesperada, fora da tela, digamos, em termos do debate e dos prognósticos acerca de sua evolução. Isso decorre, por um lado, das recentes descobertas de novas e grandes oportunidades, especialmente no campo do petróleo e, por outro, das profundas mudanças em curso na economia mundial. Combinadas, essas mudanças tendem a alterar as possibilidades e até mesmo os rumos, daqui por diante, do crescimento econômico deste país. Devo sublinhar que as reflexões a seguir apresentadas estão muito longe de concluídas, podendo nelas ser encontradas mais incógnitas do que equações. Gostaria ainda de registrar que ao término da exposição serão apresentadas informações e projeções geradas por um grupo de estudos que coordeno junto à presidência do BNDES. Vamos ao trabalho.

Até um ano atrás, do ponto de vista do petróleo, esta economia aspirava apenas a suprir suas próprias necessidades: uma luta histórica, que estava, enfim, por ser ganha, após meio século de esforços. Contra esse pano de fundo, o pré-sal, que, antes da descoberta, supostamente acrescenta às reservas brasileiras algo como cinco vezes o seu valor

* Transcrição da conferência pronunciada no seminário *Desenvolvimento econômico: crescimento com distribuição de renda*, comemorativo dos 200 anos do Ministério da Fazenda. Brasília, 10 de setembro de 2008. O autor reviu o texto em 2009, sem introduzir considerações e argumentos relativos à crise financeira internacional. Antonio Barros de Castro é assessor da presidência do BNDES.

total introduz uma possível guinada, ou descontinuidade, na evolução da economia. Mais que isso, evoca lembranças de um tipo de economia e de uma problemática há décadas superadas neste país.

Refiro-me à possibilidade, ao que parece reencontrada, de que o crescimento da economia brasileira volte a ser puxado pela exportação de produtos primários – fenômeno mais que recorrente, dominante, na América Latina. Mas refiro-me também, e sobretudo, a uma questão praticamente ausente, até ontem, nesta economia: a enorme discrepância entre o custo e o valor de mercado da produção, em atividades líderes, que marcam, ou mesmo plasmam, o padrão de crescimento vigente na economia. Esta é, no entanto, uma questão muito antiga, que volta a adquirir, na atualidade, uma enorme importância. Quem a enfrentou pela primeira vez foi, possivelmente, a Espanha, no século XVI, com o ouro e a prata chegados da América. Diversos observadores notaram que a súbita abundância de metais preciosos provocou transtornos e mudanças fundamentais na economia e na sociedade espanholas. Cervantes comenta isso no *Dom Quixote*, e Keynes usa a inflação promovida pela chegada do ouro à Espanha como uma referência fundamental em alguns de seus escritos.

Por que razão a súbita descoberta de abundante riqueza natural tende a acarretar profundas consequências econômicas e sociais? Não é apenas pelo acréscimo imediato de riqueza e renda que daí decorre. Ocorre que a diferença, que pode ser brutal, entre os custos de produção ou extração e o preço a que são vendidos os produtos, coloca no centro da vida econômica, social e política da nação a “renda da terra”. Resumidamente, daí por diante, a apropriação e os usos dados à renda da terra passam a condicionar profundamente a economia e a sociedade – que se tornam também sujeitas às grandes flutuações de preços típicas dos mercados internacionais de *commodities*. Visto a partir desta complexa temática, o capitalismo parece haver completado dois ciclos – e está ingressando num terceiro.

O primeiro ciclo foi centrado na Inglaterra. Ali, sem dúvida, questões como a pressão sobre os recursos naturais e a renda da terra daí deri-

vada constituíam um tema de grande importância. Durante o bloqueio continental imposto por Napoleão, a expansão desenfreada da renda da terra, em decorrência do intenso aproveitamento da limitada disponibilidade de solos agricultáveis de que dispunha a Inglaterra, tornou-se uma questão verdadeiramente crítica. Não foi por acaso que David Ricardo produziu a sua teoria da renda, dita diferencial, nesse contexto. Assim também, posteriormente, a ousada abertura inglesa às importações de alimentos e matérias-primas visava a liberar a industrialização britânica da carência de terras – e da expansão da renda da terra dela decorrente. Em resumo, o capitalismo moderno nasceu e se desenvolveu marcado por problemas colocados e soluções dadas a questões derivadas dos limites impostos pela disponibilidade de recursos naturais.

O segundo grande ciclo surge com a transferência do centro do capitalismo para os Estados Unidos. Em contraposição ao caso inglês, os Estados Unidos se caracterizam pela notória abundância de recursos naturais. Mais que isso, algumas das instituições mais importantes ou mesmo fundadoras da experiência norte-americana permitiam o livre acesso a esses recursos – basicamente à terra – a milhões de imigrantes. Além disso, o progresso técnico alcançado na agricultura norte-americana reforçou e estendeu o império da abundância, reduzindo a importância da renda da terra, e limitando a demanda externa de alimentos e matérias-primas por parte do centro dinâmico do capitalismo.

O petróleo, convertido nos Estados Unidos em principal fonte de energia primária, base de uma nova química, e ingrediente fundamental de um pacote tecnológico que aumentou substancialmente a produtividade agrícola, reforçou e espalhou pelo mundo traços característicos da abundância norte-americana. Além disso, a integração do sobre-dotado Oriente Médio ao circuito produtor de óleo no pós-Segunda Grande Guerra foi decisiva para a efetiva mundialização de traços marcantes da experiência norte-americana. Durante a vigência desse segundo grande ciclo, os preços do petróleo se mantiveram estáveis e contidos – até 1974 – enquanto os preços dos produtos agrícolas se mostravam menos estáveis, mas também fortemente contidos. Consequentemente, a renda da terra e seus destinos não tinham a

importância adquirida ao tempo da ascendência inglesa – nem tampouco no ciclo subsequente. Além dos três choques do petróleo, que se sucedem de 1974 a 2008, outras grandes transformações anunciam, na atualidade, a chegada de um novo grande ciclo.

Na perspectiva aqui adotada, o terceiro ciclo tem início quando a China, tomando a dianteira da Ásia, começa a efetivamente restaurar a escassez de matérias-primas e petróleo. Daí decorre o surgimento de um mercado internacional favorável aos bem-dotados em recursos naturais. De início são apenas as quantidades vendidas que crescem mais rápido. Posteriormente, digamos, a partir de 2003, também os preços. Admitimos, a este propósito, e como grande premissa nas reflexões que se seguem, que o dinamismo industrial chinês veio para ficar. Vigoroso e resiliente, tal dinamismo vem sendo estendido a novos e novos setores – e, tendo pela frente um mercado doméstico quase inexaurível, deverá manter sob pressão, duradouramente, os mercados mundiais de determinadas matérias-primas e energéticos.

Tendo por fundamento a pressão comandada pela China, a alta dos preços, uma vez percebida como tendência, passou a ser reforçada pela especulação financeira. Em consequência, “bilhetes premiados” passaram a ser concedidos a regiões privilegiadas pela natureza. Que seriam esses bilhetes premiados? Situações em que o retorno obtido na exploração de determinados recursos se mostra não apenas muito maior que os custos, como também muito superior ao alcançado nas demais atividades preexistentes na região. Voltemos ao caso brasileiro.

O pré-sal está longe de ser o único bilhete premiado recebido pelo Brasil no novo ciclo. Mas, pelo seu gigantismo, e em decorrência de marcantes características do petróleo, é sem dúvida o que mais chama a atenção. Na realidade, estamos convencidos de que a expansão petroleira e suas implicações para a economia e a sociedade deverão assumir, daqui por diante, grande importância no debate sobre padrões de crescimento e políticas públicas a eles associadas. O ciclo que se anuncia traz, sem dúvida, possibilidades atraentes, mas também ameaças para a evolução, a longo prazo, desta economia. Para percebê-lo, cabe chamar a aten-

ção para umas poucas grandes questões, evidenciadas em outras experiências de súbita descoberta de grandes quantidades de petróleo.

A primeira delas é que a nova riqueza dá margem ao surgimento de toda uma pauta de questões de natureza distributiva que, ao contrário do ocorrido em outros campos de atividades, não tende, ou mesmo não pode, ser implícita ou endogenamente equacionada através dos mecanismos usuais de mercado. Em outras palavras, políticas públicas, bem como instituições peculiares, são aqui indispensáveis. Refiro-me, a este propósito, não apenas à partição das rendas derivadas do óleo entre recolhimentos de toda ordem aos cofres públicos e apropriação privada, mas, também, à distribuição dos papéis e responsabilidades confiados a diferentes atores, públicos e privados, na pesquisa, exploração, processamento e distribuição do óleo. Nos últimos 30 a 40 anos tem prevalecido, nas novas grandes descobertas, a atribuição de importantes funções a empresas públicas nacionais, as chamadas National Oil Companies, ou NOCs. No caso do Brasil, contudo, dadas a forte presença da Petrobras, dotada de notória competência técnica, poder financeiro e experiência no convívio e competição com empresas estrangeiras, e a existência, há 10 anos, da Agência Nacional do Petróleo, boa parte das questões e dilemas colocados pela descoberta, em grande escala, de óleo e gás, encontra-se, em alguma medida, equacionada.

Mas a problemática distributiva trazida por um novo e grande surto petrolífero longe está de esgotar-se nos temas da apropriação das rendas e dos papéis atribuídos aos grandes atores. Há também que nos posicionarmos sobre a complexa questão da assignação setorial dos recursos do país: que segmentos da moderna cadeia do petróleo faz sentido, ou não, promover e implantar no país? E mais: que volume de recursos domésticos será dedicado ao desenvolvimento de soluções tecnológicas próprias? Além disso, no caso de uma economia continental como a brasileira, e sendo o pré-sal localizado numa franja em alto-mar, como ventilar os benefícios advindos da sua exploração pelas várias regiões do país, privilegiando, no entanto, em alguma

medida, as áreas a ele mais próximas, ou naturalmente associadas. Em suma, e insistindo, questões de natureza repartitiva, de alta densidade política, têm de ser enfrentadas – tanto quanto possível, através de uma visão de conjunto, e a partir de uma perspectiva de longo prazo.

Mas no que concerne aos impactos sobre a nossa economia de um grande surto petrolífero, há um outro tipo de problema, que opera como uma espécie de preliminar de várias novas questões. Refiro-me ao conhecido fato de que a chegada de recursos financeiros relacionados aos novos investimentos, bem como à presumível expansão das exportações, tende a pressionar o mercado de câmbio, traduzindo-se em valorização da moeda nacional. Decorre daí um desestímulo genérico a atividades produtoras de bens que possam ser importados, ou destinados a mercados externos. Escapam, evidentemente, desse problema, desde que efetivamente ofereçam ou prometam elevados retornos, as atividades integrantes ou fortemente relacionadas com o novo surto.

O corolário fundamental disso é, nada menos, que o questionamento da estrutura preexistente de assignação de recursos. Em outras palavras, diante das novas condições, o perfil produtivo que caracteriza a economia dificilmente poderá ser sustentado. Na sua face moderna, em particular, ele cristaliza decisões que não teriam sido tomadas, se se soubesse de antemão os preços relativos que teriam vigência no futuro. Essa é uma questão que envolve a conduta de numerosos atores, e que historicamente se coloca das mais diferentes maneiras. Vejamos alguns exemplos.

Na Holanda, a descoberta do gás parecia ameaçar seriamente – via câmbio – as atividades industriais, mas o desafio foi contornado sem maiores perdas. Já na Nigéria, as atividades agrícolas tradicionais foram desorganizadas e sofreram notória involução. No México, a trajetória da indústria parece haver sido “truncada”, na expressão de um conhecido analista, e involuiu. Na própria Noruega, experiência repetida e justamente referida como um bom exemplo de assimilação do auge petrolífero, pondera-se que o desenvolvimento de indústrias *high tech* foi prejudicado pelos altos custos derivados da ascendência alcançada pelo petróleo.

Duas considerações devem ainda ser acrescentadas nesta sumária caracterização do quadro que acompanha o inesperado surgimento de enormes oportunidades baseadas na exploração de recursos naturais.

Primeiramente, o fácil endividamento externo de uma economia onde acaba de ser encontrado petróleo em abundância traz consigo sérios perigos. Vou evocar, a este propósito, um episódio ocorrido no México. Ao assumir em 1980 a presidência do país – então em plena euforia petroleira – declarou Lopes Portillo: “De agora em diante, trata-se de administrar a riqueza.” Dois anos depois o México quebrou, não obstante a exportação de 1,6 milhão de barris por dia – e 12 anos depois voltou ao colapso, na chamada crise do tequila. Essa última quebra, sobretudo, está claramente associada a distúrbios de natureza financeira, associados ao *boom* petroleiro mexicano. Quanto às consequências danosas sobre a evolução industrial e tecnológica do país, tanto da valorização da moeda local, quanto da brutal instabilidade trazida pelo surto exportador petroleiro, perduram, possivelmente, até hoje.

E que terapia tem sido indicada para o tipo de problema que acaba de ser mencionado? Existe, hoje, uma recomendação-padrão para países que se defrontam com a súbita riqueza: “esterilizar” uma boa parte da receita, mantendo-a em fundos soberanos, em moeda estrangeira, e no exterior. A proposta tem seus atrativos. Desde logo, o derretimento cambial ao qual nos referimos é, em princípio, amortecido ou talvez mesmo – ainda que dificilmente – eliminado. Além disso, é constituída uma reserva, que poderá ser usada contracíclicamente, bem como em benefício das próximas gerações. A Noruega sabidamente acumulou reservas que lhe permitirão conceder polpudas aposentadorias nas próximas décadas. Mas esse tipo de solução está longe de ser a panaceia apresentada por muitos.

Começemos pelo óbvio: o êxito da experiência depende da qualidade da carteira de aplicações do fundo e, genericamente, do seu gerenciamento. A Noruega, por sua enraizada tradição democrática e pela qualidade dos técnicos encarregados da gestão pública, passa muito bem por esses testes. Mas há de se reconhecer: trata-se de um caso excepcional. Já em outras experiências, admite-se a existência de gra-

ves problemas, que não se limitam, com certeza, a questões de natureza administrativa: há casos em que, com ou sem fundo, a súbita riqueza é ostensivamente usada para consolidar no poder os que aí se encontram, através de iniciativas das mais variadas naturezas.

O anterior recomenda que, independentemente dos supostos méritos e dificuldades associados aos fundos, se tenha em conta a precedência de questões de outra natureza. Na perspectiva adotada nesta exposição, nos limitamos a uma única ponderação: afinal, para que acelerar o avanço da oferta, gerando recursos que não devem ser, e possivelmente não serão, proximoamente usados? Melhor seria controlar, na medida do possível, o seu ritmo de expansão, de maneira a conciliá-lo com a progressão de outras mudanças – e a realização de outros objetivos. No México, incrivelmente, o surto petrolero acarretou um salto de 5% para 80% do peso do petróleo nas exportações do país no curto período de 11 anos (entre 1973 e 1984)! Isso seguramente implica dizer que o avassalador avanço do petróleo subtraiu oportunidades e quebrou expectativas, em prejuízo de segmentos e negócios cuja evolução, como já foi sugerido, teria sido truncada, ou mesmo anulada. Com mais razão se pode ainda afirmar que o moderno salto petrolero mexicano inviabilizou a implantação de novas atividades que exigem o seu tempo de maturação – e cuja ausência, no atropelo da expansão, não teria sido sequer percebida. É claro, por outro lado, que, do ponto de vista do bloco de países consumidores, o salto mexicano foi algo altamente benéfico. Estamos, pois, diante de um conflito de interesses. E há inclusive que reconhecer que o conflito encontrará ressonâncias no plano interno. Assim, alguns pretenderão aumentar os gastos aqui e agora, enquanto outros defenderão o uso da nova riqueza para reciclar posições dotadas de elevado potencial, bem como para introduzir novas e promissoras transformações. E não há que impressionar-se com o duvidoso argumento segundo o qual o petróleo está por ser substituído, havendo, portanto, pressa em explorá-lo. Afinal, quanto mais verdadeira a ameaça de substituição do petróleo, mais perigoso se torna reduzir a diversidade do tecido econômico e empresarial para concentrar e enterrar recursos num setor com perspectivas de longo prazo que estariam sendo questionadas.

Ainda a propósito da diversidade da economia e do seu destino a partir do surto petrolífero, quero chamar a atenção para o fato de que algumas das questões que o pré-sal deverá colocar em evidência já poderiam ser percebidas em 2005. Vou citar um pequeno incidente, ocorrido na equipe que coordeno no BNDES. Estávamos examinando as importações e exportações de 2005, quando um de nós notou algo estranho. Os dados sugeriam uma repentina mudança na composição das exportações. Concretamente, podia ser facilmente observada, na comparação com os resultados obtidos em 2004, uma queda da importância de certos tipos de manufaturas – e a ascensão de vários produtos primários.

Na realidade hoje me parece que, desde que a China assumiu a liderança do crescimento asiático e teve início a grande mudança no funcionamento da economia mundial descrita no início da palestra, a economia brasileira passou a ser empurrada numa direção imprevista. E isso não foi logo percebido, primeiramente, porque combinavam-se, no começo da presente década, a conclusão, no plano microeconômico, da reestruturação levada a efeito por numerosas empresas industriais com os efeitos estimulantes da bem-sucedida desvalorização de 1999. Ao que parece, as próprias adversidades no plano macro ajudaram o forte avanço das exportações – inclusive industriais. A seguir, o atual governo, especialmente em seu segundo mandato, soube dar início à mobilização de demandas reprimidas, herdadas do longo período de semiestagnação. As ativas políticas de expansão do crédito tiveram aqui um papel decisivo. Combinado o destravamento do crédito com a vigorosa e múltipla política de apoio ao poder de compra das classes de mais baixa renda, o mercado doméstico passou a exibir um dinamismo insuspeitado, que, especialmente no tocante a manufaturas, compensava, ou mais que compensava, o brutal crescimento das importações de produtos industrializados e a perda relativa de espaço, em mercados externos, das manufaturas brasileiras. A tardia revolução brasileira do consumo de massas e os investimentos direta ou indiretamente (via infraestrutura) por ela justificados começavam, pois, a promover uma redefinição, endogenamente determinada, do padrão de desenvolvimento da economia brasileira.

Esse conjunto de transformações, inegavelmente exitoso, como se pode constatar pelos dados disponíveis para 2007 e para o corrente ano, dificultava mais uma vez o entendimento de que a economia brasileira estava, também, e simultaneamente, iniciando um processo – não pensado, não decidido – de adaptação ao terceiro grande ciclo posto em destaque nesta palestra. Passava assim, na prática, despercebido, o fato de que somos parte integrante de um mundo que vem sendo, comercialmente, pelo menos, convertido num sistema sino-cêntrico.

Evidentemente, se uma economia apresenta – contrariamente ao observado no tardio surto petrolífero que se anuncia neste país – um tecido econômico pouco diversificado, como a Noruega ao tempo das descobertas do mar do Norte, e/ou pré-moderno, como a Nigéria dos anos 1960, o potencial de desenvolvimento ameaçado pelo petróleo será, por definição, pouco relevante. Esse, porém, não era o caso do México por ocasião das grandes descobertas do Golfo. E muito menos é o caso do Brasil hoje. Sobretudo porque, cabe insistir, esta economia, após um longuíssimo e atribulado inverno, vem exibindo sólidos e invejáveis resultados.

As mudanças incitadas pelo terceiro grande ciclo deverão ser aqui, como em regra por toda parte, muito profundas. A cada economia cabe adaptar-se – e em maior ou menor medida proativamente explorar – o novo contexto. Que espaços a economia brasileira tem chances de ocupar? Como administrar, da melhor forma para os brasileiros, a inserção desta singular economia no mundo que emerge neste início de século XXI? A mera acomodação dificilmente implicaria um bom aproveitamento das novas circunstâncias, numa economia recentemente despertada para o crescimento e com muitas oportunidades apenas afloradas. Valer-se, em proveito de objetivos próprios, dos impulsos que podem ser derivados da escassez de certos recursos naturais – e das novas tecnologias disponíveis nos respectivos campos – é uma das mais importantes dimensões do novo jogo.

Fomos surpreendidos pela valorização dos recursos naturais, e diversos ramos da indústria estão sendo apanhados desprevenidos pelos preços e,

não raro, pela modernidade de um crescente número de produtos chineses. É necessário, realisticamente, trabalhar esse quadro, buscando os pontos altos do extenso e variado potencial produtivo subjacente ao tecido econômico deste país. Isso requer uma administração pública competente, preparada para conceber futuros desejáveis e apoiar, de maneira seletiva, avanços singulares. Mas depende também, substantiva e decisivamente, da motivação e do engajamento empresarial – o que por sua vez demanda bons diagnósticos e argumentos convincentes.

Há, em suma, mais uma vez, que encarar uma guinada. Nos anos 1990, parecia haver sido histórica e definitivamente superada – no Ocidente, pelo menos – a época em que a administração pública participava de escolhas substantivas. Os poderes públicos seriam protagonistas na definição de regras e normas – mediante o processamento de demandas procedentes da sociedade – bem como na cobrança do seu cumprimento.

O mundo que está emergindo nesse terceiro ciclo é diferente. Nele se dá a mundialização da chamada revolução do consumo de massas, iniciada há quase 100 anos nos Estados Unidos e em vias de conclusão, na atualidade, sob liderança chinesa. Como diversos autores advertiram, esse fenômeno traz imensos desafios no campo energético, e acarreta enorme pressão sobre o meio ambiente. Além disso, a redistribuição e a intensificação das competências competitivas no plano mundial exigem autêntico reposicionamento de numerosas economias. Nele, traçar, tentativamente, rumos é fundamental: numa economia como a brasileira, que reconhecidamente se encontra diante de uma plethora de opções, nos Estados Unidos, economia em mais de um sentido posta em xeque, na Noruega, onde o ciclo petrolífero está se esgotando, ou, a rigor, na própria China.

Novas escolhas, ao que parece, já eram necessárias antes do pré-sal. Com ele, a pauta congestionou-se. Possivelmente, algumas das atividades que se exercem no Brasil não têm futuro; outras, pelo potencial nelas contido, talvez venham a ter um futuro brilhante. Evidentemente, à luz de tudo o que aqui foi dito, não há que julgá-las unicamente pelo seu desempenho recente. Lembremos que a retomada do

crescimento verificada a partir de 2004 combinou a bem-sucedida e, a partir de certo ponto, politicamente deliberada distensão de molas comprimidas durante a longa semiestagnação, com a incipiente entrada em ação do que poderíamos denominar “efeitos-China”.

No meu entender, a economia brasileira ainda tem muito a ganhar, explorando o que, escrevendo sobre a possível transição para o crescimento rápido no Brasil, denominei “vantagens da estagnação”. Vista a questão por esse prisma, o Brasil é um país paradoxalmente privilegiado. Basta ver o que há de demanda contida por habitação popular, que apenas começa a ser explorada, mediante uma fértil combinação de políticas públicas e iniciativas várias procedentes das empresas. Continuará, pois, vigoroso, o acerto de contas com o passado.

A história parece haver feito duas gentilezas com este país. Por um lado, encontramos-nos na fronteira das técnicas, em etanol e exploração de petróleo em águas profundas, no momento em que a crise mundial de combustíveis atinge um ponto de grande estresse. Por outro, a chegada do terceiro grande ciclo nos encontra não apenas encostando em algumas fronteiras tecnológicas, como dotados de um incipiente, porém diversificado e, em mais de um sentido, robusto, sistema nacional de ciência e tecnologia. Mais precisamente, o país conta, presentemente, com mais de 100 mil pesquisadores doutores engajados em pesquisa científica. Dificilmente esta não virá a ser uma substantiva vantagem, para efeitos da extensa e profunda reciclagem que o aparelho produtivo do país requer.

Na realidade, o mero prosseguimento da revolução do consumo de massas deveria passar a incluir deliberado esforço tecnológico próprio, para que a ampliação dos mercados populares incorpore respostas à pressão competitiva chinesa – inclusive mediante a incorporação de soluções adequadas aos mercados locais e, em determinados casos, a outros destinos no Hemisfério Sul. Passando aos alimentos e matérias-primas de origem agrícola, cabe chamar a atenção para o fato de que as máquinas brasileiras no campo não foram concebidas para as nossas condições, devendo ser revistas. Existe, a este propósito, uma *joint*

venture da Universidade Federal de São Carlos com a Unicamp e algumas empresas brasileiras, visando a passar a limpo a concepção e o desenho de diversas máquinas. Isso é importante, inclusive, para atender a novas demandas. Cerca de 40 mil tratores estão sendo demandados, este ano, pela agricultura familiar, o que era impensável há pouco tempo. Eles poderiam ser concebidos e desenvolvidos aqui. Inclusive para cavar novos espaços e contribuir para o aumento da produtividade no resto da América Latina e na África.

Quando falo de atividades que no passado eram referidas como primárias, estou, pois, também me referindo ao retrabalho do nosso diversificado patrimônio industrial e tecnológico com muita *high tech*, *software*, uso de satélites etc. Quando me refiro ao etanol, não estou me referindo à mera produção de álcool. Esta é, em si, a vários títulos, meritória, mas a economia da cana-de-açúcar deve ser entendida como fonte de múltiplos produtos, e uma via privilegiada de acesso, mediante novas tecnologias, à energia solar. Assim também a exploração de águas profundas deveria ser vista como base para a consolidação da indústria naval, e canteiro para o desenvolvimento de uma vasta pauta de novos produtos, aí incluídos, com destaque, novos materiais e recursos/soluções para automação. Trata-se, em suma, de combinar, ali onde o potencial venha a ser confirmado por diagnósticos atualizados, continuidade e mudança. Continuidade é importante, e mudança é importante.

Alguns dos avanços aqui apontados já se encontram espontânea e topicamente em curso, a partir de iniciativas autônomas, empresariais ou públicas. O que talvez não esteja claro é que o que vem sendo feito, em resposta a dificuldades e tropeços, poderia ganhar maior fôlego e eficácia caso fosse concebido e tratado como aquilo que é, ou, talvez, virá a ser, quando o presente se tornar história. Afinal, essas respostas constituem em última análise uma busca, sob condições típicas do terceiro grande ciclo, de meios e soluções para a transição, à brasileira, para a economia do conhecimento

Na medida em que seja correto o que acaba de ser dito, diversos procedimentos deveriam ser reavaliados e eventualmente revistos. Exem-

plificando: o ponto de partida para o exame e a avaliação de empresas e/ou regiões em dificuldade deveria ser o potencial por elas apresentado no novo contexto, e não suas qualidades e problemas no passado recente; num outro plano, órgãos públicos, empresas e universidades deveriam dar grande importância ao acompanhamento das soluções que vêm sendo encontradas em outros países para problemas típicos do novo contexto. Além disso, uma atenção muitíssimo maior deveria ser concedida ao que ocorre presentemente na China e às tendências evolutivas que ali podem ser percebidas.

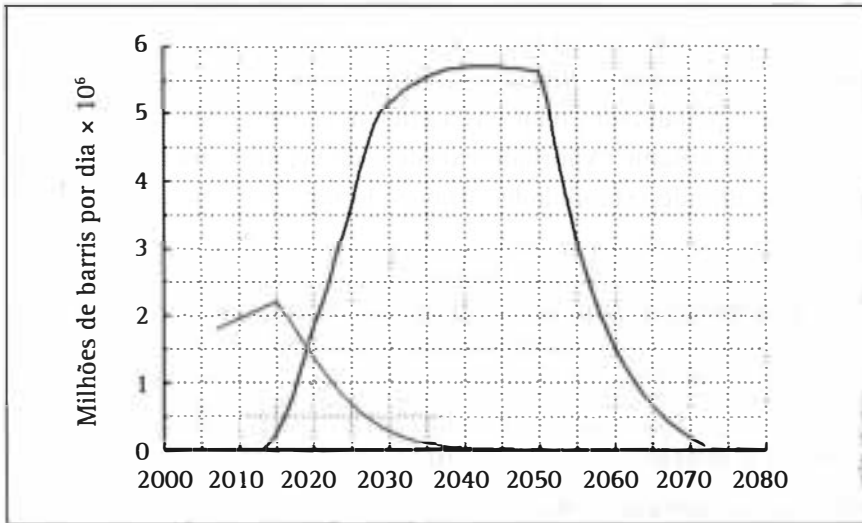
Aproveitarei os minutos de que ainda disponho para apresentar certos resultados de exercícios feitos pela nossa equipe no BNDES. O objetivo das projeções é chegar a estimativas dos resultados esperados com a exploração do pré-sal.

Com o respaldo de informações procedentes de diferentes fontes – inclusive Petrobras e ANP – supusemos que 70 bilhões de barris constitui uma estimativa plausível para as reservas recuperáveis do pré-sal. A partir desse dado e de hipóteses várias sobre o ritmo de introdução de plataformas, sua capacidade etc., o economista Sander Lacerda, com informações disponíveis até julho de 2008, chegou às projeções que constam do gráfico abaixo. Através delas se vê que a produção total ultrapassaria 5 bilhões de barris diários durante mais de 20 anos (entre 2030 e 2050). Ali também consta a informação, obtida mediante dados divulgados pela Petrobras, de que a produção procedente de áreas em produção antes do pré-sal decairia rapidamente a partir de 2015.

A equipe tentou também desenvolver estimativas para diferentes cenários no tocante a políticas públicas de produção e consumo de petróleo no país. Foram, para estes fins, definidos três cenários. No primeiro, a produção cresce a um ritmo decidido unicamente pelas empresas: trata-se do Cenário de Mercado. No segundo, a política energética nacional entraria em cena, buscando moderar o crescimento da produção de óleo e gás. Trata-se do Cenário com Política de Oferta. No terceiro, finalmente, a política energética nacional re-

gularia tanto a oferta como a demanda, visando, em ambos os casos, certo grau de contenção.

Produção de pré-sal e das reservas provadas



Dado o que precede, e introduzidas diversas hipóteses adicionais, foram obtidos pelo Professor Francisco Eduardo Pires de Souza os resultados que constam da tabela 1. Como se vê, de 2025 a 2035 o país estaria exportando, no Cenário de Mercado – onde não existem políticas de controle da oferta, nem tampouco se tenta moderar a demanda –, mais de 3 milhões de barris. Em seguida as exportações caíam abruptamente, já ocorrendo um pequeno montante de importações em 2045.

Já no segundo cenário foram introduzidas hipotéticas limitações à expansão da produção, com o que se impede o enorme salto das exportações verificado, no primeiro cenário, entre 2020 e 2025. Obtém-se com isso uma forte redução da progressão das exportações, bem como, supostamente, o alinhamento do avanço da oferta de petróleo e gás, com a progressão desejada em outros ramos de atividade. É fácil imaginar, além disso, que, com o crescimento da produção

diluído ao longo do tempo, são reduzidos os picos de investimento, aumentando, em consequência, a capacidade de autofinanciamento, em particular da Petrobras.

Finalmente, no terceiro cenário, encontram-se combinadas políticas ativas de controle, tanto da oferta como da demanda doméstica de petróleo. Esta última atuaria, sobretudo, através do estabelecimento de regras e penalidades relativas à eficiência energética mínima. Neste cenário o volume exportado excede o do cenário anterior e poderia sustentar grande estabilidade, através de um longo período.

Tabela 1
Exportações: com e sem políticas de oferta e demanda
(milhões de barris por dia)

	2015	2020	2025	2030	2035	2045
Cenário de mercado	0,4	1,4	3,3	3,5	3,2	-0,5
Com política ativa de ofertas	0,1	0,5	1,3	2,0	1,7	0,3
Com políticas ativas de oferta e de demanda	0,2	0,6	1,6	2,4	2,2	1,4

Nas tabelas seguintes são introduzidas hipóteses relativas aos preços do petróleo, obtendo-se com isso informações sobre o peso das vendas líquidas de petróleo em face do valor total estimado para as exportações. A referência é aqui, unicamente, ao Cenário de Mercado. Nele, e usando os preços “de referência” projetados pelo Departamento de Energia dos Estados Unidos, chegamos a resultados bastante fortes. Com efeito, as exportações de petróleo alcançariam 27% e 28% das exportações brasileiras, respectivamente, em 2025 e 2030. E se, por acaso, os preços futuros acompanhassem a hipótese dita alta do DOE, alcançaríamos 43% e 47%, valores entre surpreendentes e chocantes, que parecem incompatíveis com uma economia superdotada do ponto de vista agropecuário e herdeira de um vasto e promissor patrimônio na esfera industrial.

Exportações de petróleo e exportações totais a preço de 2008

Exportações de petróleo, exportações totais para cenário de preços de referência do DOE

Ano	Exportações de petróleo			Exportações totais em US\$ bilhões	Exportações não petróleo em US\$ bilhões	PIB em US\$ bilhões	Exp. Pet/total	Exp. Pet/PIB
	milhões b/d	Preço (USD/barril)	em US\$ bilhões (*)					
2007			16	161	145	1313	10,0	1,2
2015	0,4	72	11	214	203	1797	4,9	0,6
2020	1,4	72	37	261	224	2187	14,1	1,7
2025	3,3	78	93	341	248	2661	27,4	3,5
2030	3,5	85	108	382	274	3237	28,4	3,3

* A queda em 2015, relativamente a 2007, supõe a entrada em operação de novas refinarias.

Exportações de petróleo, exportações totais para cenário de preços altos do DOE

Ano	Exportações de petróleo			Exportações totais em US\$ bilhões	Exportações não petróleo em US\$ bilhões	PIB em US\$ bilhões	Exp. Pet/total	Exp. Pet/PIB
	milhões b/d	Preço (USD/barril)	em US\$ bilhões (*)					
2007			16	161	145	1313	10,0	1,2
2015	0,4	109	16	219	203	1797	7,2	0,9
2020	1,4	123	63	266	203	2187	23,6	2,9
2025	3,3	131	158	362	203	2661	43,8	6,0
2030	3,5	143	182	386	203	3237	47,3	5,6

* O valor de 2015 não supera o de 2007 devido à entrada em operação de novas refinarias.

O seminário *Desenvolvimento econômico: crescimento com distribuição de Renda*, realizado em setembro de 2008 em comemoração dos 200 anos do Ministério da Fazenda, por iniciativa do Ministro Guido Mantega, reuniu ex-ministros da Fazenda e renomados economistas. Seus depoimentos e reflexões são valiosos para todos os que se interessam pela história e pelo futuro do Brasil.

PATROCÍNIO:



ISBN 978-85225-0772-6



9 788522 507726

APOIO:



Ministério
da Fazenda

