

UM HISTÓRICO ACERCA DA PRODUÇÃO DE COMMODITIES ENERGÉTICAS NA AMÉRICA LATINA

Manuel Victor Martins de Matos¹

RESUMO

Numa análise histórica e atual que tenta entender o desenvolvimento econômico na América Latina, as commodities possuem importante papel. Estas se caracterizam por serem produtos com baixo processamento industrial e elevada participação de recursos naturais. A dependência das commodities e a abundância de recursos naturais podem ser entendidas como “maldição”, porém, existem exemplos positivos derivados de boa governança; e de uma combinação entre condições naturais, estrutura produtiva, instituições e relações político-econômicas. As rendas advindas das commodities, principalmente, nos anos recentes e na última década são fonte crucial para balança de pagamentos e podem melhorar o padrão de vida da nação. As commodities energéticas impactam na esfera macroeconômica, como nas políticas industriais e no desenvolvimento regional visto o potencial da região em relação ao setor. Isso fica claro quando observamos que as commodities energéticas possuem maiores e estáveis preços, já que estão sujeitos à regulação e monopolização da oferta; e atuam como “plataforma de lançamento” de outros setores. O setor energético na América Latina, a partir de 1940, seguiu o modelo europeu encarregando às empresas estatais de abastecer a crescente demanda destes. Durante os anos de 1950 até 1970, as empresas públicas buscaram manter seus investimentos com apenas rendas geradas a partir de seu fluxo de caixa e com aportes do Estado. Nos anos 1980, muitas sofreram com desequilíbrios financeiros e somado a isso a alta taxa de juros tornou custoso o crédito para obras de infraestrutura. Paralelo ao processo de reprimarização na região que ganhou força nos anos 1990 se produz novamente os regimes de concessões, licenças e participação das empresas estrangeiras. As reformas econômicas tiveram efeitos na área energética havendo a criação de marcos regulatório e legislação das atividades. Na região, Argentina, Brasil e Venezuela são os principais produtores de commodities energéticas, além de obterem liderança política e econômica.

Palavras Chaves: Desenvolvimento econômico, América Latina, Commodities energéticas.

¹ Mestrando do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Email: manuelvictor16@hotmail.com

1 - INTRODUÇÃO

Tanto em perspectiva histórica, quanto em análise mais contemporânea do processo de desenvolvimento econômico latino-americano, as commodities energéticas possuem importante papel na esfera macroeconômica, assim como nas políticas industriais e de desenvolvimento regional, tendo em vista o potencial da região em relação ao setor. A dependência das commodities e a abundância de recursos naturais podem ser entendidas como “maldição” e o modelo de vantagem comparativa pode falhar nestas circunstâncias. Por outro lado, existem exemplos de resultados positivos derivados de boa governança; e de uma combinação entre condições naturais, estrutura produtiva, instituições e relações político-econômicas. No contexto da América Latina vemos um crescimento da produção das commodities energéticas desde os anos 1970. Assim, este trabalho objetiva esclarecer e discutir alguns conceitos, resultados e perspectivas relacionados à produção das commodities energéticas na região, tendo em conta as peculiaridades econômicas, sociais e diplomáticas da região como um todo.

2 - COMMODITIES ENERGÉTICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LIDERADO POR RECURSOS NATURAIS

As commodities, segundo Sinott et al (2010), se caracterizam por serem produtos com baixo processamento industrial e elevado conteúdo de recursos naturais. Em estudo do Banco Mundial (2010, pp.3) são definidas “*como produtos comercializados a granel, sem marca, com pouco processamento, cujas qualidades e características podem ser especificadas objetivamente e que são fornecidas sem diferenciação qualitativa em certo mercado*”. Assim, as commodities energéticas são aquelas que conforme o conceito acima, se destinam à oferta de energia.

Várias características destas commodities as diferenciam de outros produtos com implicações econômicas, sociais e políticas diferentes. As altas rendas econômicas deixariam os países suscetíveis à doença holandesa. Por outro lado, a exploração de recursos minerais exige investimentos iniciais altos e prazos maiores de retornos incertos, desincentivando investimentos privados. Outro ponto é que os recursos naturais não são renováveis embora os avanços tecnológicos e movimentação de preços, aumentem as reservas. Por fim, a exploração

se dá concentrada em localidades específicas trazendo enclaves sobre a propriedade dos recursos.

O conceito de vantagens comparativas de Ricardo ainda é fortemente difundido, tendo sido “expandido” por outros autores. Este explica o padrão de comércio internacional em favor dos recursos naturais. Ou seja, o melhor resultado econômico para um país abundante em recursos naturais é a especialização em commodities e o livre comércio. O trabalho de Hausmann (2007) apud Reis (2012) retoma o argumento contra a especialização produtiva. O ponto principal colocado é que a especialização em commodities pelos países periféricos acarretam menor dinamismo econômico e que é possível alcançar a transformação da estrutura produtiva através de políticas econômicas específicas.

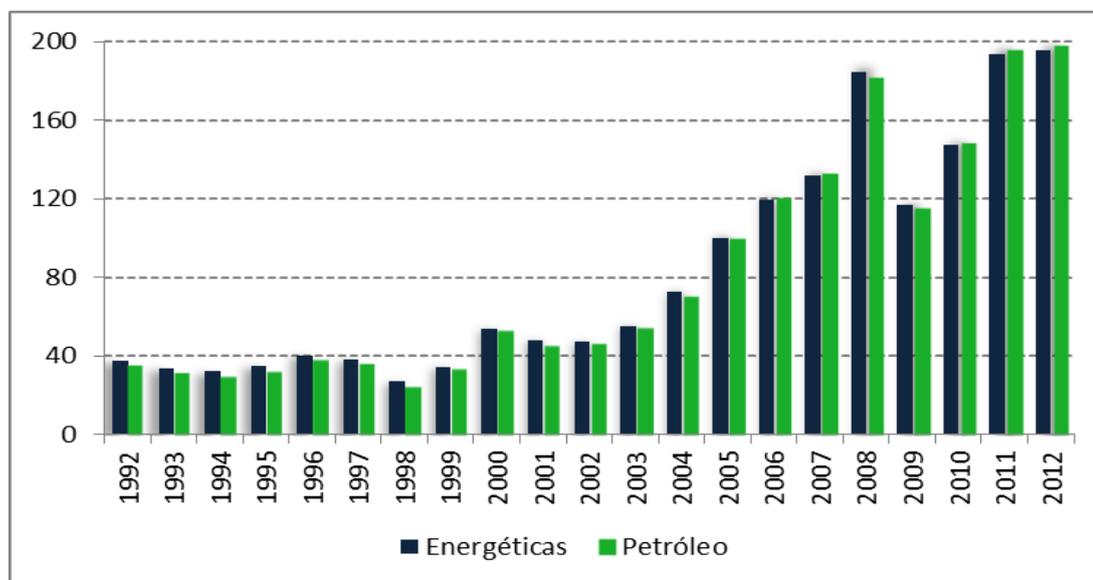
“A comparação do desempenho entre os países que adotaram uma estratégia de diversificação, os asiáticos, em contraposição àqueles que optaram por retomar o desenvolvimento com base nas vantagens comparativas estáticas abandonando as estratégias de industrialização, os latinoamericanos, mostra claramente a superioridade do desempenho dos primeiros. Nos trinta anos que correspondem ao período da globalização, entre 1980 e 2010, os países da Ásia em desenvolvimento crescem a uma taxa cerca de três vezes superior aos da América Latina e este diferencial se mantém nos anos 2000 a despeito do boom de preços das commodities” (CARNEIRO, 2012; pp.11)

O Banco Mundial (BM) lembra que a dependência de commodities compromete as perspectivas de crescimento econômico e isso foi chamado de “maldição dos recursos naturais”. Sachs e Warner (1995) apud Sinnott et al (2010) demonstram que o modelo de vantagens comparativas pode falhar no caso de abundância de recursos naturais e estes são vistos não como uma escolha, mas sim característica intrínseca considerada maldição para o progresso econômico. Por outro lado o órgão financeiro observa que a literatura recente tem questionado essas afirmações, pois não há como dizer que os países não cresceram porque são dependentes de commodities. Além disso, entende que talvez seja incoerente falar em maldição se os resultados negativos se restringem aos que sofrem da má governança.

Autores como Prebisch e Hirschman entendem que a abundância e especialização em recursos naturais podem ser prejudiciais, mas depende de fatores como: características do mercado de commodities, da intensidade de efeitos de encadeamento do setor de exportação, da aplicação das rendas de recursos naturais. A especialização comprometeria o desenvolvimento no médio e longo prazo devido aos termos de troca. Ao mesmo tempo se entende que as rendas advindas são fundamentais para balança de pagamentos, recomendando

que as receitas fossem direcionadas para o setor de manufatura doméstico a fim de melhorar o padrão de vida nacional e obter progresso técnico.

Gráfico 1: Índice de Preços Internacionais de Commodities Energéticas e Petróleo (ano base=2005)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI)

Nesta última década observou-se um ciclo de preços em alta, peculiar pela duração e abrangência de produtos, puxado principalmente pelas commodities energéticas. Isso se explica pelo deslocamento da produção para áreas de custos mais elevados, progresso técnico, pelo cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e produção monopolizada.

A favor das commodities pesam mais dois argumentos colocados pelo Banco Mundial. Primeiramente, as tendências da produtividade têm sido tão boas para as commodities quanto para outros setores da atividade produtiva, até porque as commodities energéticas são menos susceptíveis as variações dos preços. O segundo ponto são as ligações e externalidades positivas geradas na produção de commodities que são semelhantes à de manufaturas. Ainda mais, os países buscam se especializar nestes para atuar com “plataforma de lançamento” de outros setores.

3 - O CENÁRIO ENERGÉTICO LATINO AMERICANO

Até a década de 1940, o setor energético na América Latina operava através de concessões a empresas estrangeiras em seus sistemas de geração, transporte e distribuição. A

partir daí o desenvolvimento do setor energético na América Latina foi constituído através do modelo europeu que encarregava às empresas estatais de abastecer a crescente demanda de produtos energéticos. As empresas públicas de eletricidade, petróleo e de gás estabeleceram planos de negócios, muitas vezes coordenados pelo Estado, com o objetivo de ofertar os níveis adequados das demandas impulsionadas pela urbanização e modernização das sociedades.

Conforme Kozulj (2008), durante os anos de 1950 até 1970, as empresas públicas buscaram manter seus investimentos com apenas as rendas geradas a partir de seu fluxo de caixa e com aportes do Estado como nos casos de Brasil e Argentina. Nos anos 1980, muitas sofreram com desequilíbrios financeiros e somado a isso a alta taxa de juros tornou custoso o crédito para obras de infraestrutura. Paralelo ao processo de reprimarização na região que ganhou força nos anos 1990 se produz novamente os regimes de concessões, licenças e participação das empresas estrangeiras. As reformas econômicas tiveram efeitos na área energética havendo a criação de marcos regulatório e legislação das atividades. Este último estabeleceu uma separação entre as atividades de produção de gás, geração de energia elétrica, distribuição e comercialização de gás e eletricidade.

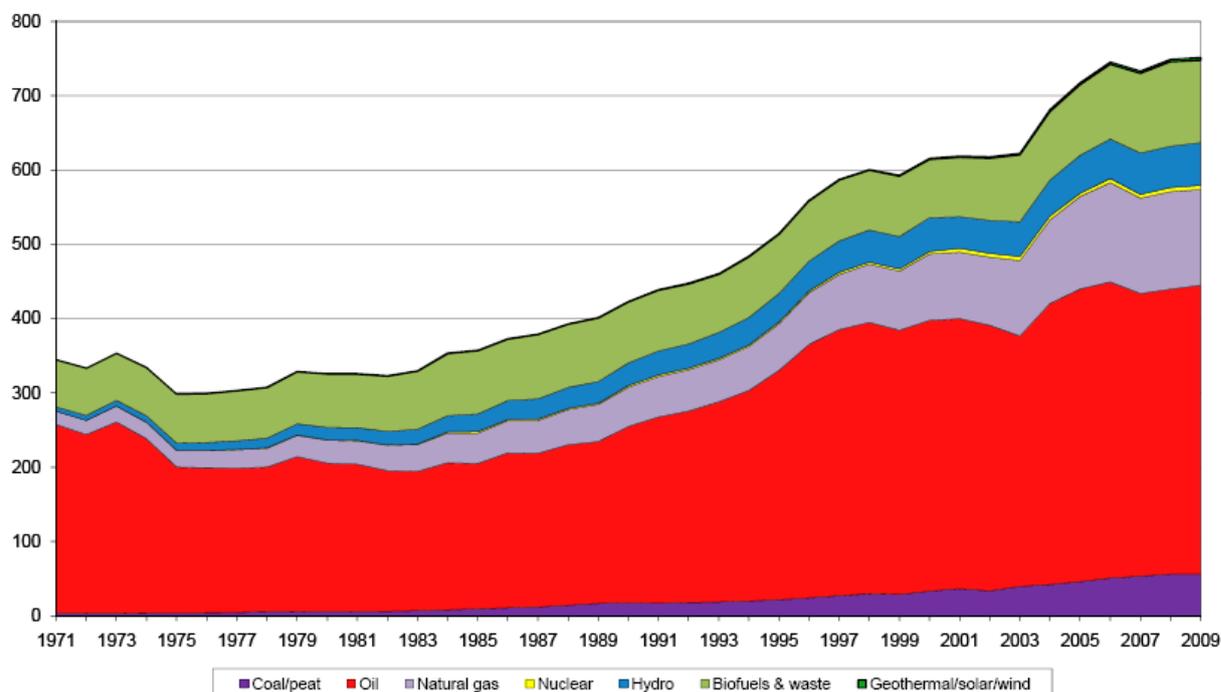
“Dado que por lo general las ofertas para las concesiones de explotación se realizaron sobre la base del valor presente neto de las inversiones según hipótesis de precios futuros para los energéticos de los sectores desregulados y según tarifas ya conocidas para los segmentos regulados, el valor de entrada al negocio energético fue inferior al valor de bienes de uso y activos de explotación, fuesen estos activos campos petroleros y gasíferos en explotación, reservas, gasoductos,(...). Sin embargo, los precios de los energéticos fueron fijados en relación al costo de oportunidad visto en relación a los precios de frontera para los bienes transables o cuasi transables y según metodologías equivalentes al Valor de Reposición a Nuevo de los activos o bien a Costos Incrementales de Largo Plazo, consideradas ambas como referentes de eficiencia económica.” (Kozulj, 2008; pp96)

A comparação da América Latina aos países desenvolvidos com abundância de recursos naturais mostra segundo Sinott et al (2010) uma dependência da primeira em relação a produto, exportação e arrecadação fiscal nesses recursos devido à baixa diversificação econômica. Carneiro (2012) cita que a região optou por uma estratégia de rápida abertura e integração que conduziu a uma re-especialização da estrutura produtiva em setores baseados em recursos naturais.

Conforme o BM (2010), a produção de commodities energéticas geralmente se associa a grandes rendas com consideráveis entradas de moeda estrangeira. Porém, caso ocorra

concentração das exportações em poucos produtos, o crescimento econômico em longo prazo tende a reduzir. A doença holandesa teria relação negativa com o crescimento, mas estudos recentes constataram que a abundância de commodities ou exerce efeito positivo ou não exerce efeito algum. O que se questiona é como se aloca, com eficiência as rendas sem que haja fundos desperdiçados. Isso depende da qualidade institucional do governo podendo variar os retornos sociais dos gastos das receitas.

Gráfico 2: América Latina: Produção de Energia em Ktep



Fonte: IEA

É importante garantir que o setor energético contribua com todo seu potencial para o crescimento econômico. A necessidade de grandes investimentos iniciais acaba por direcionar esses projetos a propriedade pública e existem na região empresas deste tipo dirigidas com eficiência. A propriedade privada tende a limitar as políticas redistributivas, pois se associa a uma apropriação fiscal mais baixa do governo. Em geral as estatizações e privatizações do setor de recursos naturais são fenômenos cíclicos e se manifestam em ondas que envolvem vários países de uma vez.

A geração elétrica fica em grande parte com a energia hidrelétrica e o gás, respectivamente. Na indústria e nas residências, o consumo de energia fica dividido entre biocombustíveis, derivados de petróleo, gás e eletricidade. No transporte os biocombustíveis já detém maior parte que o gás.

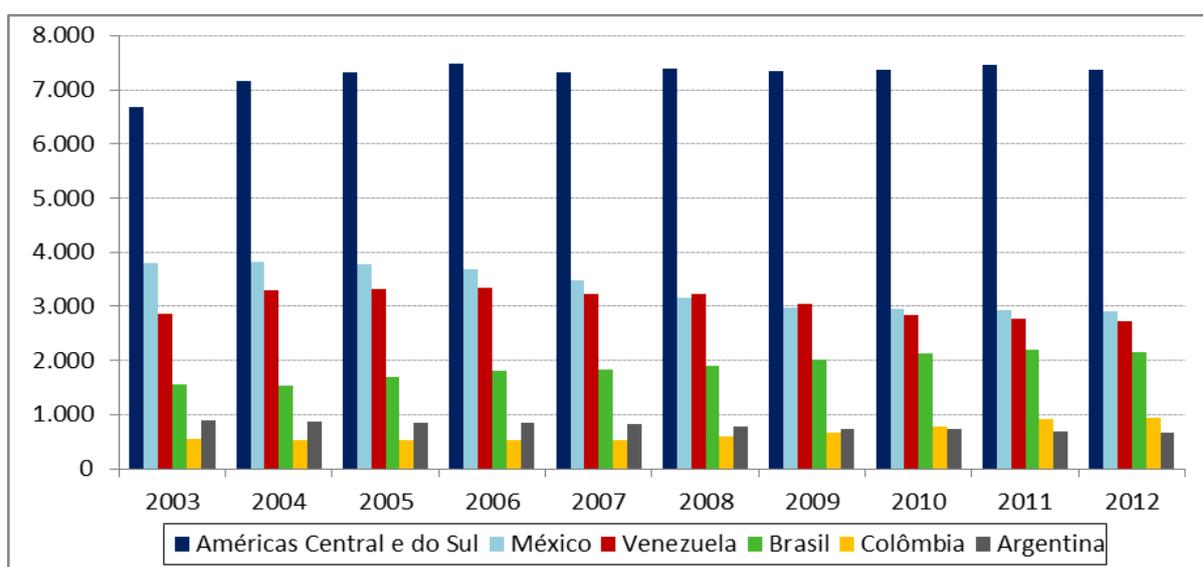
Tabela 1: América Latina: Balanço dos Principais Produtos Energéticos em ktep (2009)

	Carvão	Petróleo	Derivados de Petróleo	Gás Natural	Hidrelétrica	Biocombustível	Eletricidade	Total
Produção	56257	388717	0	128845	57522	110908	0	751286
Importação	12346	62795	53765	12028	0	4	4578	145514
Exportação	-50038	-169076	-79500	-27660	0	-2884	-4392	-333551
Oferta Total de Energia Primária	17891	272351	-39149	113213	57522	108968	185	540017
Plantas de eletricidade	-5392	-2799	-23375	-29689	-57522	-7748	86979	-47842
Refinarias de Petróleo	0	-258002	253293	0	0	0	0	-4709
Uso Próprio na Indústria Energética	-444	-546	-14651	-21377	0	-12843	-2883	-52745
Consumo Final por setor	9008	1449	187864	59440	0	82997	69418	410583
Indústria	8717	1445	30411	30202	0	39517	28911	139204
Transporte	1	0	109406	5448	0	13415	247	128517
Residencial	141	0	13881	9746	0	25948	19544	69264
Comercial e Serviços Públicos	0	4	1966	1822	0	529	16674	20998
Agricultura	0	0	10852	2	0	3269	1966	16089

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IEA

O balanço energético da região segundo Hernández-Barbarito (2009) conta com alta disponibilidade de recursos energéticos para alcançar a autossuficiência. O padrão de consumo privilegia o petróleo e em seguida a hidroeletricidade, com o gás em terceiro lugar. O petróleo é produzido fundamentalmente por Venezuela, México, Equador, Argentina, Brasil e Colômbia. Quanto ao gás se destaca Venezuela, Argentina e Bolívia. O carvão e a energia nuclear apresenta importância, mas a última se encontra apenas no Brasil e Argentina.

Gráfico 3: Produção de Petróleo (mil barris/dia)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da BP Statistical Review of World Energy 2013

A América Central e do Sul juntas apresentam baixa produção de petróleo em relação às demais regiões do mundo, porém no que tange as reservas provadas, esta região apresenta significativa importância perdendo apenas para o Oriente Médio. A Venezuela detém a maior produção e as maiores reservas na região, mas as descobertas brasileiras e a tendência do aumento da produção no país desde 2003 aproximam os valores de ambos na produção petrolífera. Por outro lado, a Argentina perdeu a posição de terceira maior produtora para a Colômbia a partir de 2010. Cabe destacar que o México, também considerado um país latino americano apesar de fazer parte da América do Norte, apresenta produção semelhante a da Venezuela.

A natureza volátil dos fluxos de receita das commodities tem implicações para a política cambial. Seja qual for o regime cambial, qualquer choque nas relações de troca exigirá alguma mudança na taxa real de câmbio. Ocorre desvalorização no caso de choque negativo e valorização no caso de choque positivo. Mesmo na América Latina, com regimes bem flexíveis do câmbio, as intervenções foram comuns durante o recente ciclo de preços. A OECD (2011) destaca,

“como fator básico de aumento de preços as mudanças ocorridas no âmbito da oferta e, mais precisamente, aos custos crescentes da produção de energia e sua propagação direta e indireta para as demais commodities. Assim, teríamos o encarecimento da produção de energéticos, sobretudo petróleo, com o deslocamento da exploração para áreas com custos mais elevados, com destaque para os campos de águas profundas. Este aumento de preços torna competitiva a produção de biocombustíveis que por sua vez disputam terras agricultáveis com os alimentos e matérias-primas, restringindo a sua produção e pressionando preços.” (OECD, 2011 apud CARNEIRO, 2012; pp.21)

A região possui alguns pontos positivos na área energética. Dentre eles o controle de certa capacidade tecnológica, boa capacidade de investimento, experiência de intercâmbio energético via acordos de cooperação e gasodutos, interesse dos governos em superar as limitações do setor e a coordenação e estudos da Organização Latino-Americana de Energia.

Segundo Hernández-Barbarito (2009), o panorama presente condicionou a integração regional em busca de melhores condições e satisfação da demanda regional. A ALBA destaca a solidariedade social e complementariedade econômica para alcançar a segurança alimentar e energética em moldes justos e investimentos em infraestrutura na região. Além disso, existe a tentativa de independência financeira com o Banco do Sul e Banco da ALBA substituindo o FMI e o BM. A proposta de integração energética partiu da Venezuela e desde 2005 vem avançando. Kozulj (2008) alerta que a integração se faz mais necessária, mas também é

incerta frente às várias opções e variações que estão sendo analisadas. A entrada das reservas da Venezuela no cenário do abastecimento da região pode ser o mais conveniente com o cenário mundial incerto e complexo. A construção do gasoduto latino americano equilibraria o balanço energético da região assegurando gás em longo prazo. Mas a questão é se o Brasil aceitará isso e se os EUA permitirão a liderança do governo Venezuelano. O balanço energético da região mostra a disponibilidade de recursos para a autossuficiência dos países.

A tendência ao consumo e produção de biocombustíveis a partir da legislação ambiental mundial tem levado a utilização de terras para a produção de insumos energéticos como cana de açúcar, soja e milho. A América Latina busca ser propulsora neste setor, com políticas para aumentar a produção e incrementar a demanda interna. Isso se faz por meio da obrigatoriedade da mistura gradual de etanol à gasolina ou de biodiesel ao diesel. Essa decisão passa pela tentativa de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e redução da poluição local. Porém, conforme Kozulj (2008), as vantagens ambientais devem ser pagas pelos pobres, pois a demanda tem levado os preços de terras e alimentos a subirem.

4 - CONCLUSÃO

A doença holandesa teria relação negativa com o crescimento, mas estudos recentes constataram que a abundância de commodities ou exerce efeito positivo ou não exerce efeito algum. O que se questiona é como se aloca com eficiência as rendas sem que haja fundos desperdiçados, dependendo da qualidade institucional do governo podendo variar os retornos sociais dos gastos. O balanço energético da região mostra a disponibilidade de recursos para a autossuficiência dos países. A região possui o controle de certa capacidade tecnológica, capacidade de investimento, experiência de intercâmbio energético e interesse dos governos. A integração energética deve focar na luta contra a pobreza, na criação de empregos produtivos e construção de um desenvolvimento sustentável. Assim as perspectivas são positivas quanto às commodities com boas tendências de produtividade para as commodities tanto quanto para outros setores e externalidades positivas geradas na produção de commodities que são semelhantes à de manufaturas.

5 - REFERÊNCIAS

BP. *Statistical Review of World Energy*. Acesso a www.bp.com/statisticalreview disponível em 30/07/2013. Junho de 2013.

CARNEIRO, R. *Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina*. CEPAL, 2012

_____. *Impasses do desenvolvimento brasileiro: A questão produtiva*. Texto para discussão. IE/UNICANP, nº 153, novembro 2008.

FIESP. *Panorama Energético das Américas e Caribe*, 2010

FURTADO, C. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

HERNANDÉZ-BARBARITO, M. *La Integración Energética de América Latina y el Caribe*. Revista DEP, número 9, 2009.

IEA. Acesso a www.iea.org disponível em 15/08/2012

KOZULJ, R. Transformaciones del Sector Energético. In: CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. *América Latina y Desarrollo Económico: Estructura, inserción externa y sociedad*. Madrid: Akal, 2008.

REIS, C. F. B. *Desenvolvimento Econômico Liderado por Recursos Naturais: Uma Discussão Teórica e Crítica*. Informações FIPE, 2012

SINNOTT, E; NASH, J; DE LA TORRE, A. *Recursos Naturais na América Latina: Indo além das altas e baixas*. Washington, Banco Mundial, 2010.