

# **O Nacionalismo dos Recursos: as metáforas institucionais.**

Lima Marcelo.

Cita:

Lima Marcelo (2010). *O Nacionalismo dos Recursos: as metáforas institucionais*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/779>



5° Congresso Latino Americano de Ciência Política  
Área Temática: Relações Internacionais  
Sub-Área Temática: Problemas de Agenda Internacional

## **O NACIONALISMO DOS RECURSOS: AS METÁFORAS INSTITUCIONAIS**

Marcelo Augusto Prudente Lima<sup>1</sup>  
Universidade Federal de Pernambuco

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010

---

<sup>1</sup> Email: marcelolima84@yahoo.com.br

## RESUMO

A questão do nacionalismo dos recursos ganha relevância no debate sobre a política da energia no mundo. A literatura assume que os recursos naturais podem levar a uma maldição institucional. A partir de duas metáforas analíticas, a nacionalização e a privatização, tentamos entender quais fatores estruturam esse debate. Analisamos o caso da Bolívia, país que em 15 anos realizou duas mudanças no marco institucional em relação aos seus recursos naturais.

**Palavras-chave:** Nacionalismo dos Recursos; Instituições; Bolívia.

## INTRODUÇÃO

O abastecimento seguro de energia é fundamental para sustentar o crescimento e desenvolvimento econômico dos países. A dificuldade de acesso aos recursos energéticos e os seus elevados preços no mercado mundial leva a esforços conjuntos dos estados como a integração energética nos diversos continentes como uma fonte alternativa de abastecimento de combustível fóssil<sup>2</sup>. Para além dos benefícios advindos dos processos de cooperação energética, há um número crescente de conflitos envolvendo a questão: razões geopolíticas, econômicas, do direito de propriedade etc. Dentre eles, destacamos nesse artigo a questão da nacionalização dos recursos naturais – a centralização do direito de propriedade na mão do Estado.

Até a década de 1950, a descoberta de recursos energéticos fósseis nos territórios dos países era considerada, pelos governos e analistas econômicos, uma bênção econômica e política. Esses recursos, apesar de estratégicos, tinham pouca relevância para o comércio internacional, dentre as várias razões, pelo baixo preço das commodities minerais, o que tornava a dependência a tais produtos pouco sensível<sup>3</sup>. Havia pouco debate sobre a questão da propriedade dos recursos naturais e havia o predomínio das grandes empresas internacionais, sobretudo no setor de petróleo.

Porém, após as duas crises do petróleo na década de 1970, o papel dos insumos energéticos, especialmente dos países que exportadores, sai da periferia<sup>4</sup> para o centro das negociações internacionais. Os processos nacionalistas de descolonização Árabe e a criação da OPEP são marcos fundamentais nesse processo. Provocou mudanças no tabuleiro energético: grande parte das reservas e produção de petróleo passou a ser controlada pelos Estados; como consequência, o preço desses insumos elevou-se – episódio conhecido como o choque do petróleo. A grande dependência da matriz energética mundial em relação ao insumo levou a questão energética para o centro da política<sup>5</sup>.

A diversificação das matrizes energéticas nacionais torna-se o eixo central da política energética, na década de 1970, com o objetivo de reduzir a dependência em relação ao cartel árabe. Sob o imperativo da segurança energética, fontes alternativas de energia como o gás natural, a hidroeletricidade e a energia nuclear, ganham destaque. Neste trabalho, nos dedicaremos à indústria do gás natural.

A crescente importância política e econômica dos recursos energéticos, a partir da década de 1970, leva a uma série de mudanças no regime de propriedade dos recursos energéticos: a opção pela nacionalização dos recursos naturais, em detrimento da manutenção do setor nas mãos de agentes privados, atinge os países produtores, numa espécie de ciclo entre o nacionalismo e a privatização<sup>6</sup>. Aos poucos, também, o otimismo antes prevalecente em relação às riquezas minerais (cuja premissa causal era: recursos → desenvolvimento econômico) dá espaço a um pessimismo analítico que, a partir de então, associa a presença dos recursos naturais a uma maldição<sup>7</sup> que teria o

<sup>2</sup> Conforme a Agência Internacional de Energia, quase 80% da energia utilizada no planeta vem de recursos fósseis.

<sup>3</sup> Aqui resgatamos o conceito de sensibilidade proposto por Keohane e Nye (2001).

<sup>4</sup> Embora tenha sido um movimento de países periféricos utilizando os recursos naturais como arma política.

<sup>5</sup> Keohane e Nye (2001), formulam, sem dúvida diante dos choques do petróleo, o conceito de interdependência complexa.

<sup>6</sup> Stevens (2008).

<sup>7</sup> A literatura da maldição dos recursos, na seara política, nesse sentido: Wantchekon (2000), Collier e Hoeffler (2005), Mehlum (2005), Eifert (2002).

condão de afetar a política e a economia doméstica dos Estados. Ou seja, duas questões se formam nesse debate: uma sobre o direito de propriedade dos recursos e outra sobre os efeitos malditos desses na economia e na política dos países.

Este artigo se propõe a analisar o processo de mudança institucional do direito de propriedade do setor de gás natural em favor do Estado – aqui chamado de nacionalização dos recursos. Para tanto debateremos a questão do desenho institucional da propriedade dos recursos – estatal ou privado. Além disso, devemos ressaltar a literatura que trata da maldição dos recursos.

É fundamental destacar a desconfiança em relação a processos de mudança institucional que estabelecem a nacionalização. São alterações nas regras do jogo capazes de minar, ao menos temporariamente, a credibilidade institucional num setor altamente complexo com grandes inversões de capital privado. Em certa medida, nacionalizar é atribuir um controle hobbesiano por parte do Estado sobre setores da economia cujo papel dos entes privados, nacionais e internacionais, tem grande preponderância técnica e financeira. Porém, em um cenário em que a capacidade decisória dos Estados está turvada por conta da maldição dos recursos naturais, mudanças no sistema de propriedade podem gerar efeitos negativos e desconfiança em relação às intenções do processo. Na indústria internacional do gás natural esses efeitos são mais profundos, pois como esta é uma típica indústria em rede, as mudanças das políticas internas podem gerar grandes impasses.

O desafio desse trabalho é analisar a interação entre a presença dos recursos naturais nos países para a criação de um ambiente de mudança institucional. Assumimos que a descoberta dos recursos naturais altera a matriz dos ganhos relativos dos Estados e promove a busca pela redistribuição dos ganhos, numa estratégia complexa de barganha política. Ou seja, se no momento anterior à descoberta dos recursos naturais as estratégias dos atores políticos é estável, após o desenvolvimento do setor surgem diversos incentivos para modificá-la. Temos a hipótese de que, dentre os atores que pressionam por mudanças nas políticas públicas do setor energia, os Estados operam papéis muito relevantes.

Tomamos para análise o caso da Bolívia, país que em um espaço de menos de 15 anos modificou o desenho institucional do setor de energia duas vezes (na década de 1990 optou pela privatização, nos anos 2000 pela nacionalização). Além disso, os debates sobre essas mudanças resultaram em grave redução da sua instabilidade política.

Vale ressaltar que, nesta análise, enfocaremos a indústria do gás natural. Enquanto a indústria do gás necessita de grandes investimentos em infraestrutura em rede para ser monetizado, pois sem esta não pode ser comercializado. A interligação através de gasodutos gera uma indústria de energia interdependente entre os países produtores e consumidores.

Na próxima seção, revisaremos os argumentos presentes na literatura sobre a maldição dos recursos. Na terceira seção, a questão da mudança institucional e as duas metáforas: o nacionalismo e a privatização. Na quarta seção, destacaremos algumas peculiaridades da indústria do gás natural. Na quinta seção, faremos o estudo do caso da Bolívia. Na última seção faremos a conclusão.

## **A MALDIÇÃO DOS RECURSOS.**

Até a década de 1950, a descoberta de recursos naturais minerais nos territórios dos países era considerada, pelos governos e analistas econômicos, uma bênção econômica e política. Com a elevação dos preços das commodities minerais após os choques do petróleo Árabe a importância dos recursos para a política tornou-se crucial.

A descoberta de recursos naturais, antes passaporte para o crescimento, aos poucos passou a ser analisada com pessimismo, após o fraco desempenho da economia holandesa na administração dos recursos provenientes dessa riqueza. A partir de então, passa-se a associar a presença dos recursos naturais a uma maldição<sup>8</sup> que teria o condão de afetar negativamente a política e a economia doméstica dos Estados.

Vasta literatura investiga as implicações político-institucionais domésticas da chamada maldição dos recursos. Robinson et al. (2006), argúi o erro de ignorar os políticos e os incentivos políticos inerentes à nova situação política oferecida pela descoberta de recursos naturais. Por isso alerta que o papel das instituições dos países em que tais descobertas foram estabelecidas deve ser analisado.

O primeiro grupo de analistas enfoca o papel dos *rentier states*. Estes seriam Estados ricos em minerais, mas altamente dependentes das rendas externas produzidas pelo comércio desses produtos. Desta dependência emergiriam graves problemas institucionais que, por sua vez, trariam um alto grau de instabilidade política, de autoritarismo ou de baixo desempenho econômico. Karl (1996) explica:

Commodity-led growth induces changes in prevailing notions of property rights, the relative power of interest groups and organizations, and the role and character of the state vis-à-vis the market. These institutional changes subsequently define the revenue basis of the state, especially its tax structure. How these states collect and distribute taxes, in turn, creates incentives that pervasively influence the organization of politic and economic life and shapes government preferences with respect to public policies. In this manner, long-term efficiency in the allocation of resources is either helped or hindered, and the diverse development trajectories of nations are initiated, modified, or sustained<sup>9</sup>.

O outro grupo segue uma linha institucionalista. Wantchekon (2000) desenvolve um modelo que tenta explicar como a distribuição dos recursos tributários provenientes das rendas externas dos recursos minerais afeta os atores políticos racionais em busca da reeleição. Para o autor, as rendas dos royalties e das receitas fiscais têm efeitos cruciais nas eleições democráticas, pois, a depender da qualidade do controle institucional, há o incentivo para o clientelismo eleitoral. Esse fato afetaria a escolha racional dos líderes políticos. A falta de transparência das instituições políticas favorece a manipulação dos recursos para práticas clientelistas. Deste modo, conclui que as economias de rendas tendem a gerar vantagem aos políticos que estão no poder e deteriorar a governança democrática e a estabilidade político-social.

Robinson et al. (2006) argúi o erro de ignorar os políticos e os incentivos políticos inerentes à nova situação oferecida pela descoberta de recursos naturais<sup>10</sup>. Fornece pistas para o estudo do impacto dos recursos naturais nas instituições políticas internas. Alerta que o papel das instituições deve ser considerado, pois, como a descoberta, e a conseqüente exportação de recursos energéticos, cria uma situação de grande afluxo de rendas para os Estados, há um novo desafio institucional a ser cumprido: como manejá-las de maneira eficaz. A ênfase na eficácia se explica diante do aumento da ineficiência redistributiva por parte dos Estados face à nova riqueza.

Collier e Hoeffler (2005), por sua vez, procuram soluções ao problema da maldição dos recursos. Enfatizam a necessidade da *accountability* institucional no controle dos gastos das vultosas rendas advindas da exploração dos recursos. Assumem que o boom das rendas causa o enfraquecimento da democracia em dois dos seus

<sup>8</sup> A literatura da maldição dos recursos, na seara política, nesse sentido: Wantchekon (2000), Collier e Hoeffler (2005), Mehlum (2005), Eifert (2002). Na economia, a literatura da *Dutch Disease* aponta a relação negativa entre os recursos naturais e o desenvolvimento econômico, assim: Sachs e Warner (1999).

<sup>9</sup> Karl (1997), pág. 7.

<sup>10</sup> Robinson (2006), Pág. 448

aspectos fundamentais: nos *checks and balances* e na competição eleitoral. Argumentam que a nova riqueza, se não fiscalizada, cria incentivos políticos à erosão da competição eleitoral por meio de práticas como o exercício do clientelismo. Como consequência, haveria a redução dos bens públicos disponíveis à população. A ausência de instituições que promovam a transparência e o estado de direito seria, para os autores, a causa para a derrocada da democracia nesses Estados.

Eifert (2002) também analisa a correlação entre as instituições e os gastos das rendas provenientes da exportação dos recursos petrolíferos. Nesse caso, utiliza uma tipologia comparada de cinco tipos de regimes políticos<sup>11</sup> mais favoráveis ou menos favoráveis ao desenvolvimento da maldição dos recursos. Para tanto, sublinha três pontos necessários ao manejo correto dos recursos: a criação de fundos de poupança, a estabilidade política e a qualidade dos gastos públicos. Democracias Fracionais - como as da América Latina- seriam mais suscetíveis à maldição no trato com as rendas dos minerais. Partidos políticos fracos, instituições eleitorais frágeis e intervenções militares constantes, seriam fatores impeditivos à elaboração de políticas de longo prazo, neste subcontinente, o que resultaria em gastos ineficientes, clientelismo eleitoral, dentre outras práticas.

Vemos que o enfoque de Karl (1997) prioriza o papel das rendas na alteração das barganhas políticas. Já o enfoque de veio institucionalista, embora partam de diferentes pressupostos, contém algum consenso: os debates ressaltam como a descoberta de recursos naturais energéticos e o desenvolvimento dessa indústria tem impacto direto na política e nas instituições dos países. Percebem-se dois pontos convergentes:

1. Os autores entendem que o Estado opera um papel centralizador na administração das rendas provenientes dos recursos e acabam, por inflar a máquina pública a despeito do compromisso com a eficiência. Nos casos em que os Estados são os empresários do setor, essa relação nefasta é muito mais clara. Isso é apontado como um fator contributivo para a maldição dos recursos, na medida em que o Estado, ao se apropriar das rendas para si, utilizará para fins outros que não políticas redistributivas;
2. Ao mesmo tempo propõem a necessidade de instituições políticas fortes que privilegiem a transparência e a *accountability* para que tais problemas sejam contornados. As instituições devem operar uma função de controle externo sobre a administração dos recursos, o que traria uma maior efetividade do controle. Não é apenas o afluxo de recursos que tem a capacidade de gerar instabilidade política, mas o comportamento irracional dos atores políticos incentivados às práticas de corrupção e de clientelismo eleitoral. As instituições devem ser utilizadas para controlá-los.

Assim, a solução imposta pelos autores é que a mudança das instituições internas teria o condão de evitar ou, ao menos, minorar os efeitos deletérios da maldição carregada pelos recursos naturais. Diante da cegueira do Estado na administração dos recursos, seria a privatização a melhor opção diante da onipresença do Estado no setor. Surge uma questão: a governança dos recursos naturais estaria mais bem posta nas mãos do Estado ou dos entes privados? A partir dessas questões discutiremos na próxima seção o papel das instituições através das duas metáforas: a nacionalização e a privatização.

---

<sup>11</sup> Os cinco tipos de democracia aludidos são: Mature Democracies; Fractional Democracies; Paternalistic Democracies; Reformist Autocracies; Pedratory autocracies. Neste trabalho utilizaremos apenas os modelos Mature Democracies e Fractional Democracies por se adequarem à nossa proposta.

## AS DUAS METÁFORAS: NACIONALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Uma das razões para o debate sobre o nacionalismo dos recursos é a íntima conexão entre os recursos naturais e o mercado internacional de energia. A forte dependência de recursos energéticos externos impõe aos países desenvolvidos<sup>12</sup> a necessidade de assegurar o fornecimento seguro de energia em longo prazo. A literatura é bastante crítica aos processos de nacionalização, sobretudo aquela cujo enfoque parte de parâmetros econômicos, cuja premissa é a maximização da utilidade produtiva. Outro ponto crítico é a noção clara de que quanto maior o papel do Estado na administração dos recursos, maior o risco de práticas como o clientelismo<sup>13</sup>.

Dentre os maiores críticos das nacionalizações estão os formuladores da política energética Norte Americana<sup>14</sup> (país com elevada dependência de recursos energéticos externos). Júnior (2009) analisa os conceitos de nacionalismo dos recursos expressos pelos *think tanks* da política energética dos Estados Unidos que expões uma clara conotação negativa em relação ao processo:

asserção de controle soberano sobre recursos por parte de governos e populações com a finalidade de extrair maiores rendas de sua exploração. Essa atitude tem como consequência o aumento da discórdia, da insegurança e das assimetrias entre países consumidores e produtores, e, acima de tudo, tem barrado a integração energética<sup>15</sup>

Stevens (2008), por sua vez, revisita alguns conceitos de nacionalismo dos recursos constantes na literatura. Para o Fórum Internacional de Energia, é o processo em que as nações querem fazer o melhor das suas dotações naturais – *visão positiva da postura dos Estados que tentam maximizar a utilidade dos recursos*. Já segundo Bill Farren-Price, é uma situação na qual os países produtores de insumos energéticos resolvem maximizar os lucros sobre a produção atual de petróleo e gás enquanto alteram os termos de investimento para os lucros futuros – *visão de curto prazo dos tomadores de decisão*. Por fim, há o argumento da *barganha obsolescente*. Nela, uma vez que o recurso é descoberto, o investimento externo aprofunda o desenvolvimento econômico do país na construção de infraestrutura, após os investimentos terem sido realizados, os poderes de barganha relativa se modificam em favor do governo atual, que logo tenta incrementar os ganhos fiscais através de mudanças contratuais negativas aos investidores – *visão do Estado aproveitador*.

Essas versões sobre o processo da nacionalização dos recursos naturais demonstram a séria cautela dos analistas em relação à mudanças institucionais promovidas pelos Estados que impliquem na auto-organização do setor. Obviamente partem da noção de que a maldição dos recursos deteriora as instituições dos países, e que os atores estatais, nos processos nacionalistas, buscariam maximizar os seus ganhos políticos por meio de políticas populistas em detrimento da maximização da utilidade produtiva – com maiores ganhos em escala.

<sup>12</sup> Lembremos que o consumo de energia é um índice utilizado para aferir o desenvolvimento econômico.

<sup>13</sup> Vale ressaltar que a maior parte das reservas de petróleo e gás está localizada em países de terceiro mundo, mais das vezes com alto grau de instabilidade política e práticas de governança muito distintas dos países ditos desenvolvidos.

<sup>14</sup> Júnior (2008) analisa quatro obras de think tanks da política energética norte americana.

<sup>15</sup> Júnior (2008), pág 4.

Devemos trazer ao centro da discussão o papel das instituições na política. North (2005) define as instituições como sendo *as regras do jogo das sociedades que definem e limitam o conjunto de escolhas feitas pelos indivíduos*. O autor as diferencia das organizações, que são criadas com propósitos determinados para cumprir objetivos desenhados pelo corpo institucional. Nota que, embora as instituições sejam fundamentais para as relações humanas, estão em constante mudança, seja de forma incremental, seja por meio de rupturas. Essas mudanças ocorrem devido às alterações dos custos relativos das transações humanas, fato que exige uma constante renegociação das regras estabelecidas para regular, por exemplo, o âmbito econômico.

Tsebelis (1995) afirma que *as instituições são as regras formais do jogo político*. A partir dessas regras, podemos identificar quais atores atuam, quais os movimentos esperados e quais informações cada um deles teria sobre os processos. O cientista político grego, procura analisar, sobretudo, o impacto das instituições nos processos decisórios: como a distribuição dos poderes de veto institucionais indicaria as resultantes das decisões tomadas. As mudanças institucionais só ocorrem quando há um consenso entre os atores com poder de veto, caso contrário, a estabilidade institucional seria mantida. Quanto mais atores com poder de veto, menor a capacidade de mudança institucional. Aqui, além da questão da barganha entre custos relativos, o consenso político é necessário para operar a mudança.

Immergut (1992), analisando a lógica da política de saúde nos países europeus, tenta entender por que um mesmo projeto de mudança institucional na política da saúde teve resultados distintos nos diferentes países sob análise. A partir disso, infere que as mudanças institucionais são resultantes não só das regras do jogo político (o desenho institucional de cada país), mas também das regras de fato (as mudanças eleitorais que afetam o processo de barganha na mudança). Faz, portanto, um estudo em duas etapas: de um lado, os atores políticos e as suas estratégias, e, do outro, o contexto institucional ao qual estejam atrelados.

Ou seja, a mudança dos padrões institucionais não está adstrita a valores como eficiência ou igualdade. O jogo da política que determina quais serão as variáveis que levarão à mudança. Porém, devemos destacar o papel da estabilidade das regras do jogo – a mudança é um intervalo entre dois momentos de estabilidade. De fato, a estabilidade institucional traz muitos ganhos, sobretudo na esfera econômica, pois possibilita trocas complexas através do tempo e do espaço. As regras formais do jogo quando estabelecidas permitem a previsibilidade na ação dos atores. Conforme Immergut (1992), a situação normal da política não é o consenso, mas a diversidade de preferências. As regras institucionais forjam o consenso porque limitam as instâncias de decisão em que podem ser tomadas as decisões políticas, ou seja, cria-se uma situação de estabilidade.

Bastaria então o fator da estabilidade para que as trocas econômicas e sociais fossem eficientes<sup>16</sup>? Fosse apenas estabilidade, a mudança não ocorreria, pois as barganhas econômicas e políticas são dinâmicas e exigem o aprimoramento constante das instituições. Por isso, North (2005) busca compreender as razões de tais mudanças – ou seja, a transição entre dois momentos de estabilidade institucional. Explica que seriam, em regra, um ajuste marginal no complexo de regras, normas e meios de executórios que formam a estrutura institucional. Mas o que determinaria a mudança institucional?

---

<sup>16</sup> Podemos perguntar o mesmo para o desempenho social da estabilidade institucional. Seriam as regras do jogo capazes de manter a estabilidade social? Aqui a preocupação com o desempenho econômico dá-se por razões da escolha analítica da teoria da escolha racional para a análise.

A change in relative prices leads one or both parties to an exchange whether it is political or economic, to perceive that either or both could do better with an altered agreement or contract. An attempt will be made to renegotiate the contract. However, because contracts are nested in a hierarchy of rules, the renegotiation may not be possible without restructuring a higher set of rules<sup>17</sup>

Vê-se claramente que essas abordagens partem, para as suas análises, prioritariamente, das regras formais do jogo político, compostas por normas hierarquizadas de difícil mudança. Trabalham no âmbito dos regimes constitucionalizados, cujos principais processos de mudança exigem uma mudança nas regras do jogo em nível macro que envolvem atores políticos constitucionalizados. As regras informais<sup>18</sup> não podem ser desconsideradas, mas como tratamos de ambientes institucionalizados, as regras formais indicam como são reguladas as trocas complexas. Nesse contexto de mudanças das regras formais, serão formuladas através do Estado.

Qual seria o papel do Estado nesse processo? Skocpol (1985) aponta para a centralidade do Estado na análise política, em oposição às versões sociocêntricas<sup>19</sup> dominantes nas décadas de 1960 e 1970. O conceito chave a ser trabalhado é o da *autonomia estatal*: os Estados são organizações capazes de controlar territórios e pessoas e formular políticas que reflitam seu próprio interesse. Para tanto, devem ser autônomos e capazes de implementar as suas políticas, mesmo diante de interesses organizados. Mas a capacidade de implementação das suas estratégias e políticas pode ter resultados inesperados como mudanças estruturais e reações sociopolíticas. Daí que o modo como as instituições e as políticas são formuladas tem profundo impacto nas relações que serão reguladas.

Se o interesse e autonomia do Estado são relevantes, uma questão muito relevante é a governança através das instituições dos recursos naturais e suas rendas. Há algum consenso de que estes recursos são pertencentes ao legado nacional e, portanto, deve ser papel do Estado controlar de algum modo a sua produção – a riqueza dos recursos é capaz de garantir a soberania dos Estados. Ademais, em momentos de altos preços das commodities de energia o discurso de proteção ao patrimônio líquido e certo dos recursos se avulta. É certo que, diante de uma demanda elástica por recursos energéticos, a politização do tema e o interesse em obter ganhos absolutos e relativos em relação a esses leva os particulares a pressionar pela exploração eficiente dos recursos. E, partindo da premissa da maximização da utilidade, quanto maior o ganho – num cenário de elevado preço internacional das commodities – maior será o incentivo para a barganha pelo controle da propriedade dos recursos.

Sobre essa questão dos modelos de governança dos recursos, Ostrom (1990) estuda o problema de como as instituições podem limitar o uso dos recursos naturais utilizados por todos os indivíduos a fim de assegurar a sua viabilidade econômica à longo prazo. Como uma teórica ligada à escola racional, a postura dos Estados tende a ser, na sua visão, maximizadora de utilidade. Segundo a autora, o problema de lidar com os recursos está circunscrito por três marcos teóricos: a tragédia dos comuns, o jogo do dilema do prisioneiro, e a lógica da ação coletiva. A principal questão da sua obra é como os indivíduos racionais conseguem coordenar esforços para não destruir o bem coletivo, quando há inúmeros incentivos para os caronas – aqueles que esperam a ação de outros para a obtenção dos benefícios coletivos – não atuarem.

---

<sup>17</sup>North (2005). Pág. 86.

<sup>18</sup>North (2005) afirma que as regras informais vêm da informação transmitida socialmente e faz parte da herança que chamamos cultura. (pág. 37).

<sup>19</sup>Crítica as análises neo-marxistas e pluralistas cujas análises estão centradas no poder da sociedade em elaborar políticas para todos, sem levar em consideração o papel dos Estados.

Retoma o desafio imposto por Olson (2001) de que o interesse em um benefício coletivo seria insuficiente para gerar uma ação coletiva, mesmo diante da possibilidade da tragédia dos comuns. A assimetria de interesse entre os bens coletivos poderia gerar a exploração dos grandes grupos de interesse pelos pequenos também interessados, pois os custos da coordenação para fins coletivos seriam, para os últimos, muito elevados, enquanto para os primeiros seriam mais facilmente absorvidos. Se os indivíduos não conseguem se coordenar por si, o Estado, detentor de força coercitiva, seria um agregador das preferências natural. Desse modo, a resolução dos problemas coletivos, como a possível escassez dos recursos naturais, necessita de modelos de governança capazes de estimular a tomada de atitudes consideradas não racionais – ou seja, ou os agentes privados agregam as suas preferências ou Estado toma a dianteira.

Ostrom (1990) aponta dois modelos clássicos propostos para solucionar essas questões: a centralização – nacionalização – e a privatização. 1) No modelo centralizador, o Estado apresenta a sua face do Leviatã hobbesiano, no qual assume o papel de uma força coercitiva externa capaz de evitar a tragédia dos comuns. Nesse caso, considera-se que os atores privados são potencialmente destrutivos para a dos bens de uso coletivo, diante da impossibilidade de atingir a ação coletiva quando mantidos no estado de natureza. Portanto, a nacionalização seria capaz de organizar os interesses coletivos a fim de obter melhores resultados para a sociedade. 2) No modelo privatista, ao contrário, solução proposta para o problema da administração dos bens coletivos é a construção de um sistema de propriedade privada capaz de se auto-regular e de obter uma eficiência produtiva muito superior a do Estado – sempre às voltas com processos de corrupção e de assimetrias de informação. A exploração dos recursos seria concedida a poucos agentes dotados de alta capacidade tecnológica e financeira e capazes de lutar contra própria ineficiência, pois diante dela teria baixo retorno financeiro.

Embora a análise apresentada por Ostrom tenha como enfoque os recursos naturais renováveis, ampliamos o escopo das suas reflexões para o campo dos recursos naturais não renováveis, como é o caso do gás natural. Este se caracteriza pela escassez, pela não-renovabilidade, e pela necessidade de grande inversão de capital para o desenvolvimento da indústria. Os discursos que cercam os processos de nacionalização ou de privatização respeitam, em grande medida, a seguinte dicotomia:

- 1) Sob o regime centralizado o maior benefício seria o controle da produção pelo Estado industrial, capaz de controlar os níveis de produção dos recursos e de se apropriar das receitas deles advindas para gerar o maior bem estar e desenvolvimento para toda a população. O argumento principal é que o Estado tem a capacidade de impedir que o patrimônio nacional possa ser integralmente apropriado por atores privados, cujos ganhos deixam de fora parte da população.
- 2) Sob um regime privado, dois seriam os principais benefícios: *eficiência*, capaz de garantir elevados níveis de extração da unidade de recursos e conseqüente liquidez do produto para o mercado internacional (o mercado internacional de commodities energéticas sofre constante pressão dos preços devido à baixa produtividade dos poços); mas também levaria esses atores a garantir *investimentos na ampliação das reservas*, fator garantidor da produção à longo prazo. Além disso, com a presença de empresas privadas, sobretudo estrangeiras, os riscos da produção e do financiamento estariam alocados em mãos privadas, com menor comprometimento das reservas nacionais. O papel do Estado ficaria restrito à regulação e a cobrança de

tributos como, por exemplo, os royalties. A elevação da produção garantiria melhores rendas aos Estados.

As duas metáforas são importantes, na medida em que constroem balizas teóricas para entender os argumentos utilizados pelos políticos na realidade empírica quando optam pela nacionalização ou privatização. São discursos ideologizados sobre qual o papel do Estado ou do mercado na administração dos bens comuns. Cumpre ressaltar que, como metáforas, são aproximações do que ocorre na realidade, na qual há uma interseção entre os interesses públicos e privados na administração dos recursos.

Pelo exposto, cada tipo de modelo de governança tem características bem marcadas e interesses distintos. A crítica geral ao modelo centralizado aponta para a ineficiência econômica desse sistema bem como para o risco de aparelhamento do Estado para fins privados. De fato, as críticas demonstram os limites de tal modelo. Os teóricos que combatem a maldição dos recursos, sugerem modelos próximos ao privatista, pois teria o condão de insular o Estado da tentação de transformar as rendas dos recursos em arma política.

Porém surge a questão: o papel do Estado na administração dos recursos deve ser sempre distante? A maldição dos recursos atingiria transversalmente todos os Estados? A análise da indústria do gás natural coloca em cheque algumas das proposições lançadas pela literatura sobre a maldição dos recursos e a nacionalização.

## **A INDÚSTRIA DO GÁS NATURAL: QUESTÕES RELEVANTES.**

A indústria do gás natural ganha relevância mundial a partir da década de 1970, após os choques do petróleo. A utilização do petróleo como arma de barganha política pelos países Árabes tornou a segurança energética um tema político central dos países, devido a enorme dependência em relação ao petróleo estrangeiro – através de um mercado estruturado sobre a forma de um cartel – capaz de comprometer seriamente o suprimento seguro aos consumidores.

A partir de então, a diversificação das matrizes energéticas tornou-se imperativa e o gás natural surge como opção viável ao desenvolvimento de um novo nicho do setor de energia, sendo também uma fonte alternativa ao petróleo e carvão. A indústria do gás tem como característica primordial o comércio inter-regional através de gasodutos<sup>20</sup>. É considerada uma típica indústria em rede, cuja criação implica na interdependência entre produtores e consumidores, já que, em geral, as reservas estão distribuídas de maneira assimétrica – concentrada em países cuja demanda por gás é reduzida –, e os contratos efetuados no setor são de longo prazo. Além disso, a decisão pela construção de um gasoduto demanda grande esforço técnico, político e financeiro para ser efetivada. Outra forma de comércio do produto consiste na criação de plantas de liquefação situadas em portos para que as reservas sejam transportáveis – o produto final chama-se Gás Natural Liquefeito (GNL).

Desde já cabe estabelecer distinções entre a indústria do gás e a do petróleo. Em primeiro lugar, *a fungibilidade das reservas*. Na indústria petrolífera, há grande fungibilidade das reservas devido à maior facilidade de escoamento da sua produção e por haver uma poderosa infra-estrutura produtiva dependente de petróleo no mundo – veículos, máquinas, indústrias etc. Em geral, há uma relação muito próxima entre o ranking do volume de reservas e da quantidade exportada, ou seja, os países com as maiores reservas são os maiores exportadores de petróleo.<sup>21</sup> Ao contrário, na indústria

<sup>20</sup>Mais de 90% do mercado mundial de gás é transportado através de gasodutos, conforme o WEO 2006.

<sup>21</sup> Hayes (2008). 323.

gasífera a mesma correlação entre reserva/exportação não ocorre. A fungibilidade das reservas de gás está associada à proximidade geográfica entre produtor e consumidor, já que a maneira mais barata de transportar o gás é por meio de gasodutos. Sem haver um consumidor próximo para as reservas, diz-se que as reservas não estão monetizadas. Quando há consumidor próximo, os contratos exigem a construção de uma grande infraestrutura de gasodutos que deve ser utilizada a longo prazo, fato que torna a interdependência entre consumidores e produtores profundamente enredada.

Em segundo lugar, a questão dos investimentos necessários à construção da infraestrutura. Enquanto os investimentos no setor de petróleo são facilmente resgatáveis e de menor monta, devido a sua fungibilidade no mercado, a construção de gasodutos internacionais tem elevado custo e risco. Além da garantia de que o gás será entregue pelo período do contrato, em regra, a infraestrutura construída tem de ser capaz de transportar elevados volumes do produto, algo entre 5 – 30 Bcm por ano<sup>22</sup>.

Deve-se enfrentar também a presença de mercados que nunca utilizaram o gás natural, mas há disposição das partes em criar um novo mercado. Nesse caso, há a necessidade de desenvolver uma nova infra-estrutura de conversão ao gás, com elevados investimentos por parte dos empreendedores<sup>23</sup> e graves riscos – o mercado pode não se desenvolver causando grandes perdas.

Por essas razões, a análise de dados técnicos, a exemplo do tamanho das reservas ou viabilidade econômica dos projetos, não são capazes de indicar os principais indicativos dos investimentos do setor. Os riscos de investimento devem ser calculados antes de qualquer iniciativa de construção de gasodutos entre países. Deve-se levar em conta também a situação política doméstica dos países fornecedores para que não haja surpresa quanto a alterações unilaterais dos contratos. Diante de tantas ressalvas ligadas a esse setor, surge a questão de qual tipo de ator seria capaz de suprir os investimentos e garantir a entrega dos volumes de gás: privados ou estatais?

Holanda (2001) aponta três importantes requisitos que devem estar presentes nos processos de integração gasífera internacional: 1) A opção por políticas energéticas nacionais não autarquizantes; 2) A estabilidade política regional; 3) Estabilidade macroeconômica. Como a construção de gasodutos cria uma típica indústria em rede, traz efeitos importantes na interdependência entre produtores e consumidores. A decisão pela integração demanda grande dose de estabilidade política entre os países para que as convulsões internas não tragam efeitos inesperados a alguns dos contraentes.

A partir dessas características da indústria, Hayes (2008) afirma que o papel do Estado no setor de gás natural sempre foi muito relevante. Isso ocorre, sobretudo, nos casos em que a construção de gasodutos foi destinada a mercados que anteriormente nunca tiveram demanda de gás, no qual os governos têm como principal objetivo a criação da demanda, antes inexistente. E até mesmo nos casos em que os investimentos eram privados, o governo tem papel chave na função de orquestrar a demanda.

## **NACIONALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DO GÁS: ANÁLISE DO CASO BOLIVIANO**

<sup>22</sup> 30 Bcm por ano corresponde a 10% de toda energia consumida no Brasil.

<sup>23</sup> Faz-se notar que aqui tratamos da construção de gasodutos. As plantas de gaseificação assumem outra forma de investimentos e tem como objetivos o mercado aberto, como no caso do petróleo. Os navios com LNG vendem gás a qualquer país interessado, como ocorre no mercado petróleo. Porém, há, ainda, a necessidade de grandes investimentos em plantas de gaseificação para a distribuição do insumo internamente nos países.

Dentro desse debate, procederemos a análise do caso da Bolívia. A partir dele podemos estabelecer uma crítica à abordagem da maldição dos recursos no que concerne aos efeitos deletérios dos recursos na política dos países, bem como podemos explicitar como as mudanças institucionais baseadas nas metáforas da nacionalização e privatização são bastante úteis para entender o processo de formação das preferências de governança no setor dos recursos naturais. Escolhemos esse país, pois a sua história político-econômica esteve atrelada ao ciclo das commodities minerais durante todo o século XX. Primeiro o estanho, depois o petróleo e, por fim, o gás natural. Esta parece ter sido vocação do país: exportador de recursos naturais. Além disso, em diversos momentos nesse século, houve mudanças institucionais tendentes ora a nacionalizar, ora a privatizar o setor. Destacamos também as grandes desigualdades marcam a história do país: há um abismo social entre os altiplanos e as planícies – de um lado os indígenas, do outro os brancos ocidentalizados.

Tomamos como marco temporal a descoberta de grandes reservas de gás natural no país, em meados da década de 1990. Nesse período, o país vive o momento da redemocratização, que foi profundamente atrelado às reformas de cunho neoliberal ocorridas na América Latina – destacamos o vigoroso programa de privatizações das empresas públicas apontadas como ineficientes e corruptas. No âmbito político interno, um ponto de destaque foram as medidas de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular. A partir delas, foram criadas mais de 200 novas municipalidades no país e operada uma redistribuição substancial dos recursos municipais. Nessa década, houve também um amplo acréscimo da participação política: em menos de dez anos – entre 1987 e 1999 – o número de eleitores dobrou, passando de 1,8 milhão para 3,6 milhões de votantes<sup>24</sup>. É importante destacar esse ponto, já que, a partir das novas políticas de redistribuição dos recursos e da ampliação da participação eleitoral, houve a ascensão de novos líderes políticos municipais e a conseqüente diminuição do poder dos políticos tradicionais. Mais tarde essa adição de novos atores no jogo político resultaria na contestação das políticas existentes<sup>25</sup>.

A descoberta das grandes reservas gasíferas, na década de 1990 – o país passou a ter a segunda maior reserva de gás natural do subcontinente Americano –, surgiu como a esperança do país utilizar os recursos advindos da exportação de energia para sustentar o crescimento e desenvolvimento econômico – num país marcado pela miséria e com o pior PIB da América do Sul. A partir dessa descoberta, o país tornou-se ator estratégico no tabuleiro energético sub-regional. Devido à sua posição geográfica central no subcontinente Sul Americano, em conjunto com as grandes reservas de gás natural, a Bolívia passou a ser um potencial fornecedor gás natural aos três maiores consumidores de energia subcontinente: Brasil, Argentina e Chile. Como afirmamos acima, o potencial do gás natural em se tornar uma indústria viável implica em outras questões que não apenas o potencial de fornecimento, mas também a capacidade de criar uma demanda e de entregar o volume de gás acordado. Como poderia o país com a economia combatida depois de décadas de pobreza e instabilidade política levantar recursos para investir num projeto tão vultoso?

O fato é que o Estado boliviano atuava no setor energético através da companhia estatal Yacimiento Petroliferos Fiscales de Bolivia (YPFB). Isso era visto como um entrave real para a tomada dos recursos necessários para brotar a nova

---

<sup>24</sup> Instituto Nacional De Estadística de Bolivia

<sup>25</sup> Vale a pena ver como a determinação de uma política pública de inclusão de atores políticos pode trazer resultados inesperados como a contestação do sistema vigente, como nos alerta Skocpol (1985).

indústria de energia – diante da insolvência do Estado boliviano naquele momento, apenas organismos internacionais de fomento ou investidores privados seriam capazes de dispor dos recursos. O ambiente de investimentos em uma companhia estatal de energia com grande defasagem tecnológica e ligação com o governo afastava os investidores. Devemos lembrar que todo o setor de energia no mundo passava por uma reestruturação como maior presença de capitais privados. E, sem dúvida, foi no campo econômico que as políticas neoliberais tiveram maior impacto.

Após as descobertas, o Brasil manifestou interesse no gás estrangeiro como parte de sua nova política de diversificação da matriz energética, baseada predominantemente na hidroeletricidade. Propôs ao governo vizinho a construir um gasoduto para abastecer o seu mercado interno ainda virgem. Mas para o financiamento da obra, foram contatados os organismos internacionais de investimento, sobretudo o Banco Mundial, que condicionaram a concessão do investimento à liberalização do mercado de energia nos dois países. O governo boliviano, interessado em monetizar as suas reservas gasíferas, levou à frente as medidas para a reforma do setor, tomadas em 1996, ano em que foi aprovada a lei 1731, que previa a capitalização da companhia estatal YPFB e tornava o setor de energia controlado majoritariamente por empresas estrangeiras.

Ou seja, o Estado boliviano foi instado a estabelecer um novo marco institucional para obter recursos junto aos investidores financeiros, pois àquele momento, ele não era capaz de arcar com os riscos e custos de investimento necessários para a construção da infraestrutura do setor gasífero. Seguindo o argumento de North (2005), houve uma grande mudança nos ganhos relativos por parte do governo que o instava a efetuar uma mudança institucional de grande porte a fim de obter o financiamento necessário para a construção do gasoduto internacional, capaz de trazer uma onda positiva de investimentos para a sua estagnada economia. Priorizou-se a eficiência, o aporte técnico e a capacidade de movimentar investimento presentes na iniciativa privada.

A partir da reestruturação do setor, sob administração do capital privado, grandes investimentos do capital estrangeiro foram efetuados, na busca de novas reservas, na prospecção e no transporte. Com o Brasil, foi firmado um acordo para o fornecimento de gás natural por um período de 20 anos através do Gasoduto Brasil-Bolívia. Assim, já no fim da década de 1990, quando o gasoduto é inaugurado, o gás natural torna-se o principal produto de exportação da economia boliviana. A partir de então, os investimentos estrangeiros no setor tiveram um papel relevante na economia do país.

Após a construção do GasBol, a busca por novos investimentos privados e possíveis parcerias para o desenvolvimento da principal área da economia passou a ser uma obsessão do governo central. Com um desenho institucional liberalizado, o clima para investimentos no país parecia favorável a iniciativa estrangeira. Afinal, como a indústria do gás necessita de grande inversão de capital para manter a sua produção, os investimentos são parte fundamental do processo. O otimismo em relação às reservas, o governo estabelece o consórcio Pacific LNG, cujo fim seria exportar Gás Natural Liquefeito (GNL) para os Estados Unidos, no ano de 2000. O projeto previa a construção de uma série de gasodutos que levariam o produto boliviano a um porto no Chile, onde o insumo seria liquefado e trasladado, através do oceano pacífico, aos Estados Unidos e México. O projeto previa investimentos da ordem de US\$ 6 bilhões e ingressos de US\$ 1 bilhão por ano a partir do ano de funcionamento.

Ocorre que o projeto da Pacific LNG criou a oportunidade política para uma série de protestos contra o projeto de exportação por parte da oposição, que havia se estruturado desde os anos 1990. Embora os ganhos financeiros do projeto pudessem ser

medidos em bilhões de dólares, os opositores passaram a vetar o acordo através de protestos feitos nas ruas. O episódio ficou conhecido como a Guerra do Gás – uma série de protestos populares contrários ao projeto de exportação do gás para os Estados Unidos, através do Chile<sup>26</sup>, cuja reação enérgica do governo provocou a morte de inúmeros civis.

Esses protestos organizados pela oposição ao governo contestavam o desenho institucional privatista com argumentos muito próximos à metáfora da nacionalização. E, de fato, no ano de 2006, a nacionalização foi efetuada. No plano nacional de desenvolvimento da Bolívia, do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento da Bolívia, nota-se o discurso oficial de que a mudança do desenho institucional do setor de energia vem cumprir com objetivos distintos dos da eficiência econômica, com maior ênfase no fortalecimento do Estado e do povo boliviano:

El objetivo principal está centrado, por lo tanto, en la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Es decir, desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales, erigidos por la cultura dominante, que se encuentran diseminados en los intersticios más profundos de la organización del Estado y también en la mente de las personas a través de la práctica social individual en detrimento de la solidaridad y la complementariedad<sup>27</sup>.

Conforme palavras do embaixador boliviano, Jean Paul Guevara Avilar, a política de nacionalização operou resultados positivos para o país:

Com a nova Lei de Hidrocarbonetos e sua Lei de Nacionalização – que permitiu maior participação do Estado – conseguiram-se os seguintes resultados: as rendas do Estado passaram de 324 milhões de dólares em 2005 a 1.173 milhões em 2007. A recuperação de duas importantes refinarias exigirá um investimento de 98.286.000 de dólares, que permitirão refinar 95 mil barris por dia quando o projeto estiver concluído<sup>28</sup>.

A Guerra do Gás criou um clima de instabilidade política no país com profundo impacto na agenda eleitoral do ano de 2005. Nota-se a perda de força dos partidos tradicionais nas eleições parlamentares e a ascensão do partido opositor Movimento al Socialismo (MAS). O partido consegue eleger o líder sindical Evo Morales, cuja plataforma se distinguia muito daquela neoliberal a qual foi atribuída os ganhos sociais e econômicos no país. As principais demandas opositoras era a nacionalização de setores da economia e maior protagonismo do Estado na economia, como forma de reduzir a desigualdade social. O novo governo, eleito com mais de 50% dos votos, cumpriu a promessa de campanha: nacionalizou a indústria energética do país.

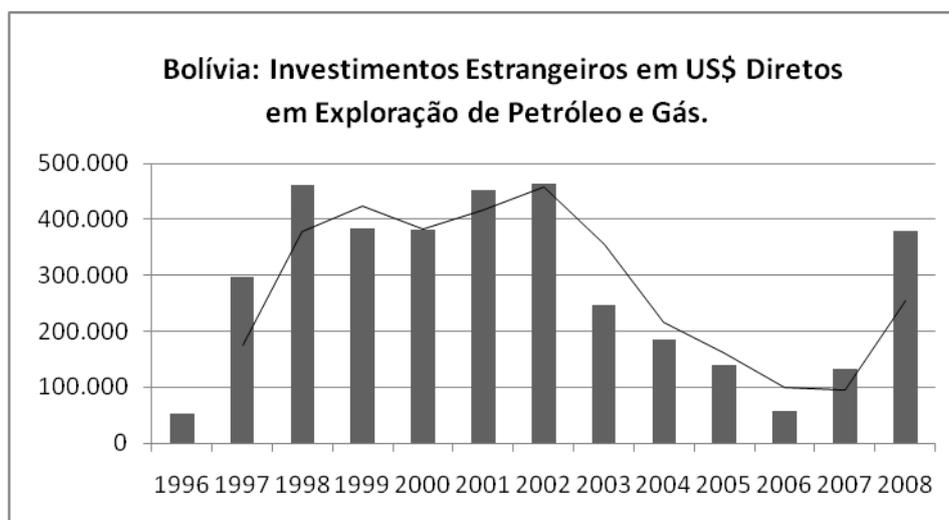
O quadro abaixo mostra a evolução dos investimentos estrangeiros nesse país a partir do ano de 1996. Notamos uma grande concentração de investimentos entre os anos de 1997 e 2002. Nesse período, as descobertas de novos campos de gás e o papel positivo do GasBol impulsionaram os investimentos estrangeiros diretos. Porém, entre o período de 2003 a 2007, os investimentos caem drasticamente pelas razões que apresentaremos à frente. A partir do ano de 2007 a curva volta a subir, embora não se possa dizer que o crescimento é sustentado. O que causou tal queda dos investimentos e

<sup>26</sup> Após a Guerra do Pacífico (1879-1884), quando a Bolívia perdeu 140 mil km<sup>2</sup> de território e 400 km de costa para o Chile. Desde então os dois países mantêm uma relação diplomática conflituosa.

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo. Pág.7. Disponível em: <http://www.ine.gov.bo/pdf/PND/00.pdf>

<sup>28</sup> Avilar (2007), pág. 40.

a posterior nacionalização? A maldição dos recursos que se apresentou pelo crescimento das rendas do Estado?



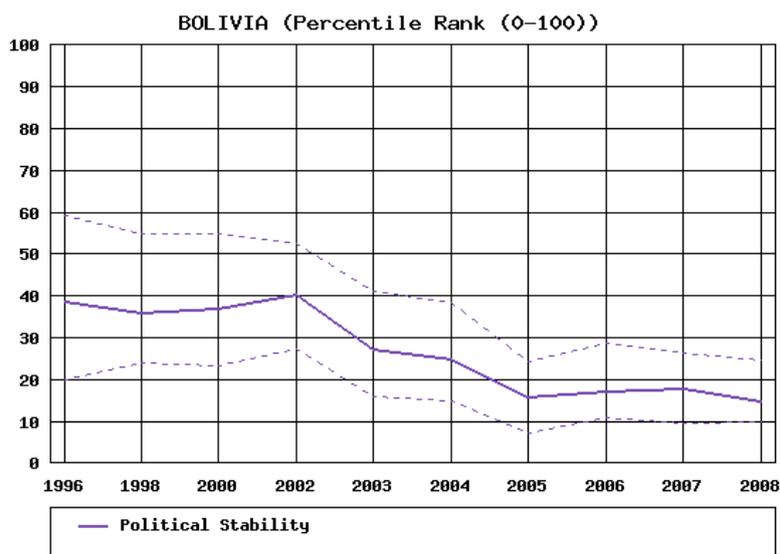
**Fonte:** Instituto Nacional De Estadística de Bolivia

Podemos verificar algumas pistas para o decréscimo do investimento estrangeiro através da análise do segundo quadro abaixo. Ele mostra os indicadores de estabilidade política do país entre o período da descoberta das reservas de gás no país até dois anos depois do processo de nacionalização da indústria dos hidrocarbonetos. Nota-se que, a partir de 2002, há um grave declínio da estabilidade política no país. Nesse período de crescente instabilidade, cinco presidentes ocuparam o governo do país num período de cinco anos por não encontrarem esteio político para se manterem no cargo. Vejamos que esse mesmo período coincide com a queda dos investimentos estrangeiros no país.

Utilizamos aqui a base de dados do Worldwide Governance Indicators (WGI)<sup>29</sup> 1996-2008 da qual podemos verificar o índice de estabilidade política dos países. O WGI compila indicadores individuais e agregados de 212 países e territórios durante o período de 1996-2008<sup>30</sup>. Os dados utilizados para mensurar a Estabilidade Política e a ausência de violência, no Aggregate Governance Indicators 1996-2008, partem da percepção *da possibilidade do governo poder ser desestabilizado ou derrubado por meios anticonstitucionais ou violentos, incluída a violência doméstica e o terrorismo.*

<sup>29</sup> Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Acesso em 18/12/2009.

<sup>30</sup> Segundo o site do Banco Mundial: The aggregate indicators combine the views of a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. The individual data sources underlying the aggregate indicators are drawn from a diverse variety of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Mas qual teria sido a razão da instabilidade política boliviana, uma maldição dos recursos? A partir dos dados, poderíamos ser levados a inferir a nova situação renda dos recursos foi capaz de influenciar negativamente o desempenho institucional do país. Mas devemos destacar que, apesar da queda de estabilidade política, a Bolívia não se tornou um regime autoritário: a ascensão da oposição ao poder, mesmo que com a bandeira da nacionalização, ocorreu de acordo com os trâmites democráticos. E até mesmo a nacionalização foi aprovada por referendo popular. Além disso, a vitória de Morales foi, naquele momento, incontestável: mais de 50% da população havia votado nele. Não podemos afirmar, também, que a competição eleitoral na Bolívia foi afetada, como sugeriu Collier, já que os partidos tradicionais que sempre estiveram no poder tiveram uma grande derrota na eleição de 2005. Muito menos, a instabilidade política ocorreu por conta de práticas clientelistas, como sugeriu Wantchekon (2000).

Convém sublinhar que a precipitação do nacionalismo na Bolívia não ocorre em um cenário dependente apenas dos recursos naturais. Cabe resgatar Karl (1997) quando afirma que a presença de um afluxo de recursos pode gerar incentivos à mudanças nas noções de barganha política entre os atores privados e o Estado – ou seja, ser um fator legitimador da mudança institucional. Alexandre (2008) lembra que a instabilidade política na Bolívia gerou um ambiente político incapaz de definir um marco regulatório certo, durante a década de 2000, e importou na exclusão deste dos dois grandes projetos de integração gasífera do subcontinente: o gasoduto do Sul e o Anel Energético do Cone Sul<sup>31</sup>. A grave questão política levantada pela oposição foi capaz de afetar estabilidade das instituições estava comprometida e afastar os investidores estrangeiros do país.

Porém, a despeito da opção pela nacionalização, o governo da Bolívia passou a cortejar novamente os investidores estrangeiros que estiveram afastados após o período de instabilidade política e do processo de nacionalização. Como a Bolívia não tem acesso ao mar, o seu projeto de se tornar um *player* mundial do setor de energia ficou

<sup>31</sup> Bolívia: instabilidade política e dificuldade de inserção regional. 69-102. in: A Agenda Sul Americana: Mudanças e Desafios para o século XXI.

dificultado após a questão do Pacific LNG. O governo passou então a focar seus negócios com a Argentina, com quem estabeleceu um contrato de fornecimento de gás com início no ano de 2010. A Bolívia se comprometeu a fornecer 27 milhões de metros cúbicos ao ano para o seu vizinho. A partir desses projetos, o governo tenta coordenar o setor e viabilizar a monetização das suas reservas.

## CONCLUSÃO

O nacionalismo dos recursos é um tema que não pode ser ignorado pela análise política em virtude do intenso debate que provoca no âmbito internacional. Os discursos contra tais processos se baseiam em pressupostos fixos, como maldição dos recursos e as metáforas do nacionalismo e privatização.

A literatura aponta para a existência de uma maldição dos recursos naturais, cujo efeito prático é a desintegração das instituições políticas internas. O afluxo de recursos gerado pela exportação dos insumos energéticos cria incentivos aos políticos para estabelecerem práticas como o clientelismo, o inchaço da máquina pública, em detrimento do provimento de benefícios coletivos para a população. Por conta disso, esse discurso vem reforçar os argumentos contra a centralização dos recursos na mão dos Estados.

A opção institucional ente nacionalização e privatização são metáforas que nos ajudam a intuir qual o princípio básico que coordena a administração dos recursos naturais nos países. Nos processos nacionalistas, o Estado assume o ônus do investimento e tem por pressuposto a apropriação e distribuição das rendas para a população, mas sem colocar uma discussão mais acurada sobre o papel da eficiência econômica. Nos processos privatistas, o Estado opta por deixar à cargo dos entes privados o ônus do investimento e da gestão, controlando o setor através de impostos e medidas regulatórias. Porém a realidade carrega elementos mais complexos, já que, no mundo real, os processos estão fundidos: há presença de capital privado e público nas iniciativas de energia.

O caso boliviano demonstra que, durante o período em que o setor do gás esteve nas mãos dos entes privados – embora coordenados pelo Estado – houve intensa oposição em relação aos rumos tomados pelos investimentos privados, que estariam, supostamente, beneficiando o capital estrangeiro ao invés da população. Porém, foi o investimento externo que possibilitou o crescimento do setor. Quando a oposição ascende ao poder e nacionalizou os recursos, os investimentos estrangeiros voltam a crescer, pois a nacionalização não implica na retirada dos atores privados do processo. A diferença entre a protagonismo da YPBF frente as empresas estrangeiras no setor está em como serão direcionados os investimentos do setor. Sendo o gás natural um recurso dependente de uma ampla infra-estrutura que vincula as partes a longo prazo para a sua exportação, o direcionamento estatal dos investimentos tem de vir afinado com os interesses da população representada, sob risco de uma grave crise política.

## REFERÊNCIAS

- AUTOR DESCONHECIDO. (2008) "Estrategia Boliviana de Hidrocarburos" Ministerio de Hidrocarburos y Energia.
- AVILAR, Jean Paul Guevara. (2007). "(DEP: Diplomacia, Estrategia e Política no Funag.
- COLLIER, Paul; HOFFLER, Anke. (2005) "Democracy and Resource Rents". Global Poverty Research Group.
- COUTINHO, Marcelo Vasconcelos; LIMA, Maria Regina Soares de (organizadores). (2007), *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século*. Brasília, FUNAG.
- DESHAZO, Peter. (2008), "Bolívia". In: WEEINTRAUB, Sidney et al.; tradução Donaldson Garschagen (organizadores). *Cooperação energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- EIFERT, Benn; GELB, Alan; TALLROTH, Nils Borje; (2002) "The Political Economy of fiscal policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries." The World Bank.
- "Energy and Development in South America: Conflict and Cooperation". Produzido pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars em conjunto com a FLACSO -- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (WW- FLACSO).
- HAYES, M. H., JAFFE, A. M., & VICTOR, D. G. (2008). *Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040*. Cambridge University Press.
- IMMERGUT, E. (1993). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* .
- International Energy Agency. (2006). *World Energy Outlook 2006*. Paris.
- JÚNIOR, João Feres. (2009) "Think tanks e a política energética do governo Obama para a América Latina". Observatório Político Sul Americano. Análise de conjuntura.
- KARL, Terri. (1996) *Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press.
- KEOHANE, R., & NYE, J. (2001). *Power and Interdependence*.
- MARES, D. R. (Maio de 2004). Natural Gas Pipelines in Southern Cone. *Geopolitics of Natural Gas Study* , pp. 1-42.
- MEHLUM, Halvor; MOENE, Karl and TORVIK, Ragnar. (2006) "Institutions and the resource curse". *The economic journal*, 116: 1-20.
- NORTH, D. C. (2005). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OLSON, M. (1999). *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROBINSON, J. A., TORVIK, R., & VERDIER, T. (2006). Political Foundations of the resource curse. *Journal of development Economics* , pp. 447- 468.
- SACHS, J. D. (s.d.). SACHS, Jeffrey D. and WARNER, Andrew M, Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Center for International Development and Harvard Institute for International Development* .
- SKOCPOL, T. (1985). Bringing the State Back In. In: P. Edited by Evans, D.
- RUESCHEMEYER, & T. SKOCPOL, *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

STEVENS, P. (2001). National oil companies and international oil companies in the middle east: under de shadow of government and the resource nationalism cycle. *Journal of world energy Law & Business* , pp. 5-30.

STEVENS, P., & DIETSCHKE, E. (2008). Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy* , pp. 56–65.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm). Acesso: 10/10/2009.

WANTCHEKON, L. (2000). Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments? *Leitner Program Working Papers*

ZUCCO JR, Cesar. (2008) “Bolívia: Política Doméstica e Inserção Regional”. Estudos e Cenários.