



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Competição Política e Apropriação das Rendas: a  
variação na estratégia de desenvolvimento dos recursos  
naturais no caso da Bolívia.**

**Marcelo Augusto Prudente Lima**

**Recife, maio de 2011**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Competição Política e Apropriação das Rendas: a  
variação na estratégia de desenvolvimento dos recursos  
naturais no caso da Bolívia.**

*Tese de Mestrado apresentada como  
requisito obrigatório para a obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política pelo  
Departamento de*

*Ciência Política da Universidade  
Federal de Pernambuco. Orientador:  
Marcelo de Almeida Medeiros (UFPE).*

**Marcelo Augusto Prudente Lima**

**Recife, maio de 2011**

**Lima, Marcelo Augusto Prudente**

**Competição política e apropriação das rendas : a variação na estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais no caso da Bolívia / Marcelo Augusto Prudente Lima. - Recife: O Autor, 2011.**

**172 folhas : il., fig., graf., tab e quadros.**

**Orientador: Marcelo de Almeida Medeiros.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política. 2011.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Ciência Política. 2. Estratégia de desenvolvimento – Recursos Naturais – Bolívia. 3. Bolívia – Competição política. 4. Bolívia – Receitas governamentais. I. Medeiros, Marcelo de Almeida.izado. II. Título.**

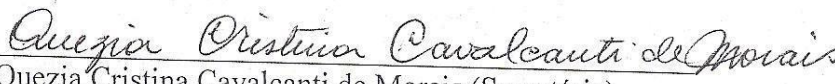
**32  
320**

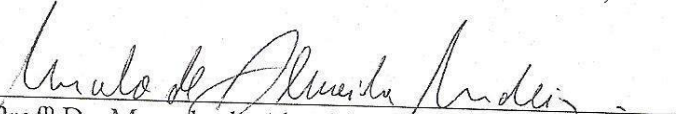
**CDU (2. ed.)  
CDD (22. ed.)**

**UFPE  
BCFCH2011/67**

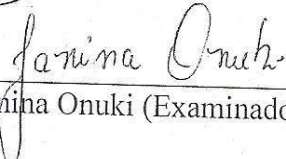
Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **MARCELO AUGUSTO PRUDENTE LIMA** intitulada: "Variação na Estratégia de Desenvolvimento do setor de Recursos Naturais: o Caso da Bolívia", para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

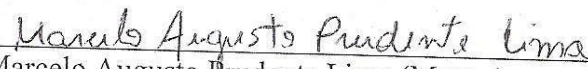
Às 09:30 horas do dia 18 de maio de 2011, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Dissertação intitulada: "Variação na Estratégia de Desenvolvimento do setor de Recursos Naturais: o Caso da Bolívia", composta pelos professores doutores: Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador), Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno) e Janina Onuki (Examinadora Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Marcelo Augusto Prudente Lima. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou o candidato APROVADO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 18 de maio de 2011.

  
Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes (Secretária)

  
Prof<sup>o</sup> Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)

  
Prof<sup>o</sup> Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)

  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Janina Onuki (Examinadora Externa)

  
Marcelo Augusto Prudente Lima (Mestre)

*Aos meus pais,  
Arnaldo e Dulce, pelo  
apoio sempre  
incondicional.*

## Agradecimentos

---

O mestrado me trouxe uma dupla mudança: de área de estudo e de cidade, ambas enriquecedoras e construtivas. Durante esses dois anos de curso, muitos contribuíram para meu amadurecimento como pesquisador, ao oferecer as ferramentas, críticas e suporte necessários à condução deste trabalho. O apoio do Departamento de Ciência Política da UFPE e daqueles que o compõem foi fundamental nesse sentido. Agradeço ao meu orientador, o Professor Marcelo Medeiros, pelas produtivas conversas e pertinentes recomendações ao longo dessa jornada, além do apoio na transição de um jurista para um cientista político. Agradeço também ao Departamento de Ciência Política da USP, onde realizei um profícuo intercâmbio de pesquisa. Também sou grato à Professora Janina Onuki, pela atenção dispensada e pelas contribuições cruciais, junto com o Professor Ernani Carvalho, no momento da qualificação. Do mesmo modo, registro o relevante auxílio à pesquisa oferecido pelo programa de bolsas do CNPq.

De equivalente importância foi o apoio dos colegas do DCP/UFPE e da turma 2009.1, com a qual compartilhei momentos decisivos na construção da bagagem teórica atual. Em especial, a Clarissa e Keren-Hapuke com quem construí profundos laços de amizade, estreitados durante a ida a São Paulo, e um estimulante debate acadêmico. Ao amigo Marconi, também companheiro de intercâmbio. Ao colega Marco Araújo, pelos comentários construtivos no NEPI. Não poderia esquecer de registrar o apreço aos colegas da organização do V e do VI Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, sobretudo a Adailton Leite, Marconi Aurélio, Mariana Batista, Keren-Hapuke, Clarissa Carvalho e Camila Bastos.

Pelo estímulo inicial, a Iara e Dolores. Além disso, agradeço a torcida dos inúmeros amigos de Salvador e aos amigos de longa data de Aracaju. À Maria Eduarda, meu agradecimento especial. O companheirismo, as palavras de estímulo, a descontração, o carinho e a paciência foram fundamentais para o desenrolar da dissertação. Além disso, a cuidadosa revisão teve um papel à parte para o resultado final. Por fim, agradeço à minha querida família. Aos meus pais, Arnaldo e Dulce, pelo suporte e incentivo em todos os momentos. A minha segunda mãe, Josefa, pela acolhida de sempre. Aos meus irmãos, Andréa e Danilo, pela intensa amizade, mesmo a distância. À minha família recifense, Marquinhos, Thalles, Leo e Camila, irmãos de coração e de convivência diária, pela ajuda e compreensão.

## Resumo

---

Este trabalho visa entender porque varia a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais – política fiscal e regime de propriedade –, bem como qual o resultado que essa variação opera na vida política-econômica dos países. Trata-se de um estudo de caso único cujo objetivo é testar as novas teorias acerca conhecidas como teoria condicional da maldição dos recursos. Para tanto selecionou-se o caso da Bolívia, que se adéqua aos requisitos esboçados nesse aporte teórico: variação na estratégia ao longo do tempo e dependência econômica dos recursos naturais. Nessa nova fronteira de pesquisa os trabalhos contestam o determinismo presente na teoria da maldição dos recursos sugerem que o pressuposto de que as rendas correm como um maná dos deuses para os cofres dos Estados não pode ser generalizado no caso empírico, onde o grau de apropriação de rendas pelos governos varia. Sobressai-se a teoria de Luong e Weinthal que aponta múltiplas estratégias com distintos resultados sobre a apropriação das receitas pelos governos, além de informar que estas variam no tempo e no espaço. A partir dessa teoria que procederemos à análise do caso. Têm-se a hipótese de que a competição política, nos termos de Downs, pode fornecer uma explicação robusta. Almeja-se compreender, ainda como cada estratégia selecionada afeta a capacidade de arrecadação dos Estados. O caso boliviano fornece instrumentos ricos para essa pesquisa. Trata-se de um país pouco estudado na dimensão impacto da dependência dos recursos naturais na vida política do país. Ademais, as variações na estratégia de recurso do país nos anos 1990 e 2000 expõem um cenário rico para a análise que parece contrastar com a tese de que as rendas correm para os Estados com um maná dos deuses.

**Palavras-chave:** estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais; maldição dos recursos; competição política; Bolívia, receitas governamentais.

## Abstract

---

This essay aims to understand why the development strategy of the natural resources sector - fiscal regimes and ownership structure – varies, as well as to determine how the outcome of such variation changes the political-economic empowerment of the country involved. The objective of this case study is to test a new theory known as conditional resource curse. To achieve this end we chose the case of Bolivia, which fits the requirements outlined in this theoretical body: variation on the strategy over time and natural resources dependence. This new frontier of research contests the economic determinism of the resource curse theory. The works suggest that one cannot generalize the assumption that rents run as a manna from the gods to state coffers. In fact, on the empirical case, the share of rents owned by governments varies. The theory that Luong & Weinthal propose points out the existence of multiple strategies with different results to the appropriation of revenue by governments. It also informs that they can vary in time and space. Based on the theory exposed we proceed to Bolivia's particular case. Our hypothesis is that political competition, according to Downs, can provide a robust explanation to how each selected strategy affects State's ability to tax collection. The Bolivian case provides rich tools for this research. Besides that, the influence of natural resources dependence in the country's political life was not well explored until then. Moreover, variations on resource strategy of the country between 1990 and 2000 exhibit a rich backdrop that seems to contrast with the view that rents run to the States as a manna from the gods.

**Keywords:** development strategy of the natural resources; resource curse; political competition; Bolivia; governmental revenues



### **Lista de Abreviaturas**

---

ADN	-	Acción Democrática Nacionalista
CNE	-	Corte Nacional Electoral
COB	-	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	-	Corporación Minera de Bolivia
CONDEPA	-	Conciencia de Patria
CSUTCB	-	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FSTMB	-	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
INE	-	Instituto Nacional de Estadísticas Bolivianas
MAS	-	Movimiento al Socialismo
MIR	-	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	-	Movimiento Nacional Revolucionario
MNRI	-	MNR Izquierda
MRTK-L	-	Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación
NFR	-	Nueva Fuerza Republicana
NEP	-	Nueva Política Económica
PETROBRAS	-	Petróleo Brasileiro S/A
UCS	-	Unión Cívica Solidaridad
YPFB	-	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## Lista de Tabelas, Quadros, Gráficos e Figuras

<b>Quadro 2.1.</b> Status da demanda sob distintos tipos de estrutura de propriedade.....	50
<b>Quadro 2.2.</b> Predominância da estrutura de propriedade nos países em desenvolvimento a partir de 2005.....	50
<b>Quadro 2.3.</b> Variação da Estratégia de Desenvolvimento do Setor de Recursos Naturais nos Países da América Latina.....	52
<b>Figura 2.4.</b> Preferência das EG em relação à estrutura de Propriedade do Setor de Hidrocarbonetos (Luong e Weinthal, 2010).....	54
<b>Quadro 2.5.</b> Estratégia de desenvolvimento e comportamento dos atores relevantes.....	57
<b>Figura 2.6</b> Orientação espacial da posição ideológica dos partidos.....	62
<b>Tabela 3.1.</b> Produção de Petróleo pela YPFB em barris de petróleo dia (bpd).....	82
<b>Tabela 3.2.</b> Receitas e Gastos Públicos da Bolívia, 1975-1985 (Bilhões de Pesos Bolivianos).....	91
<b>Tabela 3.3.</b> Composição das Receitas do Setor Público Não Financeiro (% do PIB).....	92
<b>Tabela 3.4.</b> Crescimento do PIB % 1978-1985.....	92
<b>Tabela 3.5.</b> Produção de estanho na Bolívia 1950-1989 (em toneladas cúbicas) e Balanço Fiscal da COMIBOL (em US\$).....	93
<b>Tabela 3.6.</b> Transferências da YPFB ao Tesouro Geral da Nação (TGN) (em milhões de US\$).....	102
<b>Quadro 4.1.</b> Principais legislações aprovadas durante o governo de Sánchez de Lozada.....	112
<b>Tabela 4.2.</b> Posição dos partidos ao longo do escala Esquerda-Direita e percentual de cadeiras obtidas.....	116
<b>Tabela 4.3.</b> Valor de venda das companhias capitalizadas.....	122
<b>Tabela 4.4.</b> Taxas de royalty sobre os IEs na Bolívia de abril de 1996 até 2005.....	123
<b>Gráfico 4.5.</b> Bolívia: Investimentos Estrangeiros em US\$ Diretos em Exploração de Petróleo e Gás (1996-2002).....	126
<b>Tabela 4.7.</b> Impostos sobre os hidrocarbonetos: royalties (em milhões de dólares) e produção (em milhões de BTU).....	129
<b>Quadro 5.1.</b> Votação dos principais partidos nas eleições de 1997, 2002 e 2006.....	135
<b>Quadro 5.2.</b> Perguntas do Referendo sobre os Hidrocarbonetos.....	148
<b>Tabela 5.3.</b> Arrecadação de Impostos Bolívia em milhões de US\$ entre 2002 e 2009 (preliminar).....	158
<b>Tabela 5.4.</b> Receita da YPFB 2006-2009 (em milhões de US\$).....	159
<b>Gráfico 5.5.</b> Bolívia: Investimentos Estrangeiros em US\$ Diretos em Exploração de Petróleo e Gás (2002-2008).....	159

## Sumário

---

Lista de Abreviaturas.....	8
Lista de Tabelas, Quadros, Gráficos e Figuras .....	9
Introdução .....	12
PARTE I .....	19
Capítulo 1. A maldição dos recursos e o papel das rendas .....	20
1.1. A maldição dos recursos.....	20
1.1.1. Os recursos naturais .....	22
1.1.2. Abordagens Econômicas: o problema da maldição dos recursos.....	26
1.1.3. Abordagens da Economia Política .....	29
1.1.4. Maldição e regime político.....	31
1.1.5. Teoria condicional da Maldição dos Recursos.....	35
1.2. O papel das rendas: dependência e política fiscal .....	39
1.2.1. Dependência dos recursos naturais.....	40
1.2.2. Receitas Fiscais .....	43
Capítulo 2. Estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais e competição política .....	47
2.1. A Estratégia de desenvolvimento do setor de Recursos.....	47
2.1.2. Privatização e Estatização .....	48
2.1.3. A variação dos regimes de propriedade .....	51
2.2. Competição Política .....	61
2.2.1 Competição Eleitoral (as regras de fato) .....	61
2.2.3. A barganha distributiva .....	64
2.2.4. O modelo da competição política.....	65
PARTE II.....	72
Capítulo 3. O caso da Bolívia: histórico de dependência dos recursos naturais (1952-1985).....	73
3.1. A revolução de 1952 e o início do estado rentista boliviano.....	73
3.1.1. Estanho: Investidores Domésticos <i>versus</i> População e Elite Governante.....	74

3.1.2. A revolução nacionalista de 1952: um novo <i>ethos</i> político.....	76
3.2.3. A estratégia de desenvolvimento dos recursos e a patronagem .....	78
3.2.4. A crise econômica dos anos 1950 .....	79
3.1.5. Petróleo: Investidores Estrangeiros e Elites Governantes .....	81
3.1.6. Reversão da estratégia: $E2 \rightarrow E1$ .....	84
3.1.7. A YPFB: da ditadura à transição do regime.....	86
3.2. Democracia de 1985: forjando um novo consenso .....	89
3.2.1. Grande afluxo de rendas: maldição dos recursos .....	91
3.2.2. O multipartidarismo .....	95
3.2.3. Governos de transição .....	96
3.2.5. A <i>Nueva Política Económica</i> (NEP) .....	100
3.2.6. O governo de Paz Zamorra (1989-1993).....	104
Capítulo 4 - A variação na Estratégia do Setor de Recursos na década de 1990 .....	106
4.1. Antecedentes: COMIBOL e sindicalismo .....	106
4.2. Viabilidade da exploração dos Recursos na Bolívia dos anos 1990.....	107
4.3. A eleição de Sánchez de Lozada .....	110
4.4. Competição Política. ....	115
4.5. A questão das preferências: Custos e Benefícios .....	119
4.6. Variação na Estratégia de Desenvolvimento.....	121
4.7. Resultados da nova Estratégia de recursos.....	127
4.8. Revendo o pressuposto dos Estados Rentistas: quando as rendas não correm como um maná dos deuses.....	128
<b>Capítulo 5. A variação na Estratégia do Setor de Recursos na década de 2000.....</b>	<b>133</b>
5.1. Lei de Participação Popular e Descentralização Administrativa .....	133
5.2. O Governo Banzer/Quiroga (1997-2002): início da crise .....	137
5.3. Os partidos indígenas e a polarização da competição política .....	140
5.4. Aprofundamento da crise: a Guerra do Gás e a Renúncia de Lozada.....	142
5.5. O referendo popular.....	147
5.6. A nova lei de hidrocarbonetos: acirrando a polarização política.....	151
5.7. Polarização ideológica dos partidos.....	153
5.8. Variação na Estratégia de Desenvolvimento.....	155
5.9. Resultados da nova Estratégia de recursos.....	157
<b>Conclusões .....</b>	<b>162</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>166</b>

## Introdução

---

O desempenho político-econômico dos Estados dependentes da exportação de recursos naturais é um tema que há muito ocupa pesquisadores da Ciência Política. A linha mestra desse debate está solidificada numa corrente conhecida como a *teoria da maldição dos recursos*, que tem descrito tanto a tendência dos países ricos em recursos naturais a desenvolverem performances econômicas baixas quanto a aparente ligação entre os recursos naturais e resultados sociais negativos que incluem: corrupção guerra civil, *rent-seeking*, patronagem e autoritarismo. Para essa corrente, a existência de efeitos amaldiçoados deriva de uma característica saliente dos países exportadores de recursos naturais: o fato das receitas geradas pelo setor correrem como um maná dos deuses para o cofre dos governos.

Contudo, essa agenda de pesquisa encontra-se em um salutar processo de redefinição através de trabalhos que apontam a existência de uma *teoria condicional da maldição dos recursos*. Para os postulantes dessa nova agenda de pesquisa, a questão da arrecadação de receitas não pode ser tomada como um fator fixo, pré-determinado e abundante, mas sim como algo que varia ao longo de contextos distintos. Em outras palavras, não se pode inferir que necessariamente as rendas correm como um maná dos deuses em direção aos Estados. Assim, a existência de efeitos amaldiçoados ou abençoados depende do modo como o setor de recursos naturais é capaz de produzir rendas facilmente apropriáveis pelos Estados caso a caso. É a partir desse novo esforço explicativo que o trabalho orienta o seu foco e deriva as suas hipóteses de pesquisa.

Esse debate tem grande relevância acadêmica, sobretudo no que se refere aos países da América Latina, região em que a dependência em relação aos recursos naturais remonta ao período colonial. Entretanto, apesar de esse subcontinente apresentar uma ampla amostra de países dependentes da exportação de recursos naturais – por exemplo, Bolívia (gás natural), Chile (cobre), Equador (petróleo), México (petróleo), Peru (minérios), República Bolivariana da Venezuela (petróleo) e Trinidad e Tobago (gás natural) –, os estudos da Ciência Política sobre a região pouco têm avançado em explicar se e como as rendas provenientes do setor afetam gestão político-econômica desses Estados.

Um dos exemplos notáveis é a Bolívia. Este país, com uma histórica dependência econômica da exportação de recursos minerais, que data o período

colonial, sofreu ao fim dos anos 1970 os efeitos da chamada maldição dos recursos por conta da elevada parcela de recursos disponíveis ao governo central (Auty, 1993). Entretanto, após a volta da democracia nos anos 1980 e a adoção de uma política econômica neoliberal, não há registros consistentes que o país tenha sofrido uma maldição dos recursos, apesar de ter permanecido dependente da exportação de recursos minerais. Apesar de não haver indícios de uma maldição nesse período, na primeira metade dos anos 2000 o país sofreu uma grave crise política intimamente associada à gestão dos recursos. Argumentamos que todos esses fatos estão ligados às diversas *estratégias de desenvolvimento do setor de recurso naturais* adotadas por este país.

Embora pareça pouco intuitivo à primeira vista, tal conceito busca identificar quais fatores influenciam o grau de apropriação das rendas por parte dos governos – seguindo o esforço da nova agenda de pesquisa sobre o impacto da dependência dos recursos naturais para os Estados. Segundo Luong e Weinthal (2010) a estratégia consiste na interação entre o regime fiscal e o regime de propriedade adotado para administrar o setor de recursos naturais em um determinado período. Esse fator tem diversas implicações práticas no debate sobre a relação entre os Estados e as suas riquezas minerais. A partir desse conceito chave derivamos algumas questões discutidas ao longo do texto: quais são as estratégias de desenvolvimento do setor de recursos disponíveis? Quem são os principais beneficiários de cada estratégia? Quais resultados cada uma delas opera no tocante à apropriação das rendas?

A resposta a essas questões se relaciona diretamente o objeto de estudo desse trabalho. Isto porque é fato reconhecido na literatura que empiricamente a política fiscal e o regime de propriedade variam ao longo do tempo e do espaço, ou seja, a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos varia. Assim, como existem múltiplas possibilidades de estratégias cujos resultados são distintos no tocante à apropriação das rendas, a sua variação modifica a lógica de arrecadação dos Estados – ora com maior disponibilidade de receitas, ora com menor. Do mesmo modo, cada uma das estratégias possíveis apresenta *custos e benefícios* claros para os principais beneficiários da partilha das receitas – população, elites governantes, empresas estrangeiras – que almejam maximizar os ganhos obtidos da extração dos recursos. Então, essa variação não ocorre em um vácuo político, mas sim em um ambiente competitivo no qual cada curso de ação – cada estratégia – beneficia atores distintos de maneira distinta.

O trabalho busca, então, entender a variação na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais a partir de duas questões principais: 1) *O que explica a*

*variação das estratégias de desenvolvimento do setor de recursos naturais?* 2) Qual o impacto que essa variação traz na apropriação das rendas para um país? A hipótese considerada no trabalho é que a competição política explica a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. De modo secundário a identificação dessa hipótese, buscamos identificar a tese exposta na literatura de que cada estratégia adotada impacta de modo distinto o modo de apropriação das rendas pelos Estados.

Partimos de um aporte teórico existente a fim de explicar como isso opera em um caso concreto – a Bolívia. Desse modo, tomamos como base a clássica teoria de Downs (1999) sobre a competição política e a teoria de Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010). A partir de Downs (1999), consideramos o que eleitor vota racionalmente para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados, ou seja, os eleitores votam em partidos que defendem estratégias próximas aos seus pontos ideais. Através de Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010) inferimos que as distintas estratégias de desenvolvimento do setor de recursos produzem distintos modos de apropriação das rendas por parte dos governos.

Assim, o trabalho busca de desvelar uma questão teórica específica: a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais através do teste da teoria de Downs (1999), sobre a competição política, num contexto específico: a Bolívia. O caso boliviano tem grande relevância para a pesquisa, já que o país apresenta um histórico de mudança na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos bastante fértil nos últimos 60 anos<sup>1</sup>. Como trabalhamos com o conceito de competição política de Downs (1999) o nosso recorte teórico está restrito ao período democrático desse país, iniciado em 1982. Mas cumpre notar que após esse período ocorreram duas variações da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos (1996 e 2006). Assim, espera-se que sob o regime atual a variável competição política tenha tido alguma importância na variação da estratégia. Do mesmo modo, espera-se encontrar alguma relação entre a escolha da estratégia e os resultados apontados pela literatura como maldição ou bênção dos recursos.

No que concerne ao desenho da pesquisa, embora a nossa unidade de análise seja um único país, isso não significa que não possamos fragmentá-la em unidades menores ao longo do tempo. O número de cenários do nosso caso está atrelado às variações na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos, que são percebidas

---

<sup>1</sup> Ao menos seis mudanças em seis décadas: 1952, 1964, 1969, 1972, 1996, 2006.

através da modificação da legislação pertinente ao setor (legislação tributária e de regime de exploração). Segundo Landman (2008), essa estratégia analítica tem a vantagem de oferecer um teste mais sistemático de uma proposição empírica sobre a relação entre duas ou mais variáveis. Portanto, a nossa hipótese, derivada da teoria, é testada ao longo da variação da estratégia.

Para escrutinar os argumentos, utilizamos o método de *process tracing* e análise contextual. O *process tracing* busca identificar os mecanismos causais intervenientes entre a variável independente o resultado da variável dependente, sendo uma ferramenta indispensável para o teste e desenvolvimento de teorias (George e Bennet, 2005). Além disso, permite ao pesquisador lançar uma perspectiva mais detalhada do que aquelas encontradas em estudos que comparam mais de um país (Landman, 2008). Como se trata de uma análise contextual, para traçar o processo faremos o uso de uma explicação analítica, que consiste na conversão da narrativa histórica numa explicação causal analítica baseada em teoria<sup>2</sup>. Segundo George e Bennet (2005, p. 221), “the explanation may be deliberately selective, focusing on what are thought to be particularly important parts of an adequate or parsimonious explanation”. Para tanto, além das fontes de dados primárias, utilizaremos as fontes secundárias, sobretudo as análises dos historiadores, cientistas políticos e economistas que estudam o caso da Bolívia.

A *variável dependente* (fato a ser explicado) da nossa análise é: a variação da estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais na Bolívia. A partir disso, derivamos como a variação afeta a presença/ausência de maldição dos recursos na Bolívia. Tomamos as estratégias como parâmetros constantes – existem apenas três tipos determinados de estratégias a serem escolhidas – a partir das contribuições teóricas de Luong e Weinthal (2010) (seção 2.1). Desse modo, a resposta de (2) depende do parâmetro adotado no processo de variação (1), em outras palavras, o desenho institucional que cada estratégia implica, define se os resultados amaldiçoados podem ocorrer ou não. Portanto, testaremos as conclusões de Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010) a partir da aplicação dos parâmetros no caso concreto.

A *variável independente* é a competição política (seção 2.2). Nossa hipótese de pesquisa é que a competição política explica qual estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais (parâmetro) é escolhida em detrimento de outras. Por sua vez, a depender da estratégia escolhida (parâmetro) haverá maior ou menor disponibilidade de

---

<sup>2</sup> GEORGE, A. L., & BENNETT, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.



rendas, fator crucial na teoria da maldição dos recursos. Dessa forma, buscamos avançar na agenda de pesquisa da teoria condicional da maldição dos recursos através de um estudo de caso conduzido por teoria.

A fim de realizar os objetivos propostos, o trabalho está organizado da seguinte forma: são duas partes complementares subdivididas em capítulos que, por sua vez, desmembram-se em seções. A parte 1, composta pelos capítulos 1 e 2, tem por objetivo primário apresentar os debates teóricos de onde se extraem os conceitos e hipóteses de pesquisa apresentados acima. A parte 2, composta pelos capítulos 3, 4 e 5, se ocupa do estudo do caso boliviano a partir do instrumental apresentado na parte 1. A partir dessa divisão, os capítulos seguem o seguinte roteiro.

O capítulo 1 está dividido em duas seções, 1.1 e 1.2. Na seção 1.1 consta a apresentação da questão dos recursos naturais seguida de uma revisão da literatura da maldição dos recursos, donde se aponta a existência de uma nova agenda de pesquisa nominada teoria condicional da maldição dos recursos. Esta revisão é crucial, na medida em que ajuda a delimitar a variável chave dessas teorias: as rendas provenientes da exportação dos recursos naturais. Na seção 1.2, a questão da dependência dos recursos naturais é discutida com maior ênfase, bem como se aprofunda o debate sobre a forma de apropriação das receitas fiscais. Daí se conclui que a análise do regime fiscal é uma variável importante para identificar e determinar a estratégia de desenvolvimento.

O capítulo 2 tem a função de situar a hipótese de pesquisa. Na seção 2.1, avança-se na definição do conceito da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais a partir do regime de propriedade – sempre guardando conexão com a seção 1.2, onde se delineia a questão do regime fiscal. Parte significativa da reflexão dessa seção deriva de Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010). Ainda em 2.1 delineiam-se três tipos de estratégias possíveis: Propriedade Estatal com maior controle do Estado (E1), Propriedade Estatal com menor controle do Estado (E2) e Propriedade Privada Investidores Estrangeiros (P2). Ao lado disso, também se desenham as preferências dos atores relevantes em relação a cada uma dessas estratégias. Por fim, apontamos como o setor varia ao longo do tempo na América Latina e demonstramos que o caso boliviano tem grande destaque em relação a esse ponto. Na seção 2.2 busca-se definir como opera mecanismo explicativo da nossa hipótese de pesquisa. Para tanto, definimos a competição política sobre o prisma das instituições democráticas que operam sob os limites de uma Constituição a partir do aporte teórico presente em Downs (1999). Essa

seção articula os conceitos apresentados em 2.1 com a discussão sobre competição política num escala Esquerda-Direita.

O capítulo 3, por sua vez, não enfrenta diretamente as hipóteses de pesquisa, porém tem o importante papel de introduzir o estudo do caso boliviano. Para tanto, fornece o pano de fundo para a análise da variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais presente nos capítulos 4 e 5. Da mesma forma que os anteriores, está desmembrado em duas seções, 3.1 e 3.2. Na seção 3.1 se aponta a como a dependência do Estado boliviano em relação aos recursos naturais – estanho, petróleo e gás natural – está associada ao desenvolvimento político e econômico do país, desde a revolução de 1952 até o último governo militar, em 1978. Além disso, explicita-se como o tipo de estratégia adotada nos anos 1970 teve um impacto determinante na forma de apropriação das rendas pelo Estado. Na seção 3.2, consta o contexto de transição para a democracia, que ocorre sob o signo da maldição dos recursos herdada do governo militar, incapaz de aproveitar o *boom* dos recursos naturais para desenvolver a economia. Além disso, aponta como a criação da Nueva Política Económica (NPE) teve um imediato impacto na extração do setor de recursos naturais.

Ao contrário dos capítulos anteriores, o capítulo 4 não contém subdivisão em seções. Juntamente com o capítulo 5, enfrenta diretamente as hipóteses de pesquisa, donde derivam as principais conclusões do texto. Ele analisa a variação da estratégia do setor de recursos nos anos 1990 a partir da variável competição política. Na reconstrução do processo histórico, lançam-se luzes às reformas implantadas durante o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), em especial a privatização (capitalização) do setor de recursos naturais através das hipóteses de pesquisa. Desse modo, busca-se analisar em primeiro plano se a competição política, no sentido de Downs (1999), teve papel relevante na variação da estratégia do setor de recursos. Em segundo plano, o capítulo debate quais os efeitos práticos que a adoção de nova estratégia teve para a apropriação das rendas por parte do Estado – as rendas continuaram a correr como um maná dos deuses para o Estado Boliviano?

O capítulo 5 segue a mesma estratégia analítica de, seu antecessor ou seja, analisa a variação da estratégia do setor de recursos a partir da variável competição política, porém no período dos anos 2000. Na reconstrução do processo histórico, atenta-se para a instabilidade política da primeira metade dessa década, quando seis presidentes assumiram a principal magistratura do país. Daí deriva-se a questão de se a competição política foi fundamental na variação da estratégia do setor de recursos

ocorrida em 2006. Ademais, demonstram-se os efeitos da nova estratégia sobre a apropriação das rendas por parte do Estado.

## **PARTE I**

## Capítulo 1. A maldição dos recursos e o papel das rendas

---

Este capítulo está composto por duas seções. Na primeira seção (1.1), procedemos a revisão de uma importante agenda de pesquisa conhecida como a teoria da maldição dos recursos (*resource curse*). Após apontarmos a existência de novas fronteiras de pesquisa na área, na segunda seção (1.2) discutimos qual é o papel das rendas fiscais para os países dependentes dos recursos naturais.

### 1.1. A maldição dos recursos

---

A exportação de recursos naturais foi e continua a ser, desde o período colonial, um dos pilares da economia latino-americana. Brasil, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Venezuela, são exemplos didáticos dessa relação já explicitada e criticada por Raul Prebisch (1950), que sugeria a substituição de importações como tática do desenvolvimento econômico em contraposição à deterioração dos termos de troca. Porém, passadas seis décadas da obra do economista argentino, o subcontinente continua a depender largamente da exportação de recursos naturais. Este fato, por si, torna-se digno de uma análise acurada dos seus impactos no campo social e econômico: haveria algum efeito negativo ou positivo operado pela abundância desses recursos na cesta de exportação desses países?

A partir do entendimento desta questão, casos como o da recente estatização do setor de hidrocarbonetos na Bolívia (em 2006) podem ser mais bem analisados a partir desse tipo de questão. Afinal, embora o problema da nacionalização pareça um ato de miopia decisória por parte do governo do país andino, está intimamente conectado à dependência desse país em relação aos seus recursos naturais e ao efeito que a organização da sua indústria causa para a política do país. Contudo, apesar da importância da temática, esta segue parcamente analisada pela Ciência Política local.

Esta lacuna não encontra réplica noutros centros de estudo. Na verdade, há séculos a relação entre a riqueza de recursos naturais e crescimento econômico, desenvolvimento econômico ou regime político intriga acadêmicos, mas nas últimas cinco décadas esta preocupação vem também afetando as instituições internacionais, organismos não governamentais e os analistas envolvidos com a formulação das políticas públicas dos Estados. Em suas análises, convergem para o objetivo de determinar como e por que a presença dos recursos naturais impacta a vida econômica,

política e social dos países, sobretudo aqueles em desenvolvimento<sup>3</sup>. Em linhas gerais, os estudos desse nicho teórico conduzem a um consenso: os efeitos amaldiçoados dos recursos naturais<sup>4</sup>. Consenso forjado em direta contraposição às teorias vigentes nos anos 1970, quando muitos autores creditavam efeitos abençoados à abundância de recursos naturais.

Seguindo a busca por explicações mais competitivas para a área, na última década esse debate vem ganhando novos contornos, a partir de recentes trabalhos que sugerem uma teoria condicional da maldição dos recursos (Dunning, 2010; Luong e Weinthal, 2010). Segundo essa nova abordagem, os recursos naturais não são em si uma maldição, pois fatores como a estrutura de propriedade do setor de recursos (Luong e Weinthal, 2001, 2006, 2010) ou a distribuição das rendas dos recursos pelas elites (Dunning, 2008) podem explicar o porquê da maldição não ocorrer de modo uniforme em todos os países abundantes em recursos naturais. Ao fim dessa seção 1.1, veremos que este trabalho compartilha dessa nova agenda de pesquisa.

Maldição ou bênção, um longo debate teórico e empírico atribui efeitos diversos à abundância dos recursos naturais nos países em desenvolvimento. Tal debate é central para este trabalho, pois a discussão do seu pressuposto, as rendas, fundamenta a nossa questão de pesquisa “a variação estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais”. Com base nisso, procuramos entender através de quais mecanismos os recursos naturais afetam a vida social e econômica dos países em desenvolvimento e, a partir do questionamento dos pressupostos desse corpo de pesquisa, verificar o papel das diversas estratégias de desenvolvimento do setor de recursos naturais na produção das receitas governamentais. Assim, estratégia de desenvolvimento e maldição dos recursos são temas conexos nesse trabalho, na medida em que fornece um profundo insight: como as rendas afetam o comportamento dos Estados.

Faremos uma breve revisão da literatura da maldição a partir de cinco importantes surveys na área: Ross (1999)<sup>5</sup>, Rosser (2006)<sup>6</sup>, Stevens (2008)<sup>7</sup>, Latorre,

---

<sup>3</sup> A literatura da maldição dos recursos está interessada em estudar os países em desenvolvimento. Por esta razão, grande parte da pesquisa nesse nicho teórico identifica causas e resultados em países em desenvolvimento, não naqueles considerados desenvolvidos e ricos em recursos naturais.

<sup>4</sup> A literatura especializada refere-se aos recursos naturais ora como *a curse*, ora como *a blessing*, sendo este um debate muito profícuo na ciência política Norte Americana.

<sup>5</sup> ROSS, M. L. (January de 1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics* , pp. 297-322.

<sup>6</sup> ROSSER, A. (2006). The Political Economy of Resource Curse. *Institute of Development Studies* , 01-34.

<sup>7</sup> STEVENS, P., & DIETSCH, E. (2008). Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy* , pp. 56-65.

Sinnott e Nash (2010)<sup>8</sup> e Luong e Weinthal (2006)<sup>9</sup>; sem descuidar, porém, da contribuição de outros autores. Destacamos duas correntes que abordam a abundância dos recursos como maldição: a econômica e a da economia política, conforme encontrado em Stevens e Dietsche (2008). As teses econômicas enfatizam mecanismos de transmissão econômica da maldição dos recursos: em que medida a presença de recursos naturais em abundância pode afetar negativamente a economia causando o baixo desenvolvimento econômico. As teses da economia política refletem visões vinculadas ao Estado e procuram os mecanismos de transmissão que ligam a abundância de recursos a resultados como: corrupção e *rent seeking*, e baixo nível de democracia.

Cumpramos, por fim, que o debate levantado nessa seção 1.1 é fundamental por duas outras razões: 1) apresentar ao leitor uma literatura ainda pouco estudada pela Ciência Política nacional, a saber, a dos efeitos dos recursos naturais na economia e na política – conhecida como a teoria da maldição dos recursos; 2) colocar na agenda de pesquisa sobre os estudos da América Latina como a riqueza dos recursos naturais pode afetar o desenvolvimento dos países, fato bastante relevante para essa região.

Seguiremos o seguinte roteiro nessa primeira seção. Em primeiro lugar, discutiremos o conceito de recursos naturais e as suas implicações para este trabalho. Em segundo lugar, situamos o debate proposto pelos economistas. Depois, apresentamos o debate da economia-política que relaciona a presença de recursos naturais a efeitos negativos como corrupção, *rent seeking*, e instabilidade dos regimes políticos.

#### 1.1.1. Os recursos naturais

Antes de adentrarmos no debate acerca da teoria maldição dos recursos, cabe explicitar os limites e implicações que este conceito de recurso natural encontra na literatura, a fim de identificarmos como ele afeta o objeto central desse trabalho.

Os cientistas políticos e economistas atribuem à abundância de petróleo e de outros tipos de recursos minerais (a exemplo do gás natural, cobre e diamante) efeitos ora amaldiçoados, ora abençoados. No entanto, excluem, em regra, as commodities vegetais (eg. Cana de Açúcar, soja, milho etc.) das análises de uma possível relação

---

<sup>8</sup> LA TORRE, A., SINNOT, E., & NASH, J. (2010). *Recursos Naturais na América Latina: Indo além das altas e baixas*. Rio de Janeiro: Campus.

<sup>9</sup> LUONG, J & WEINTHAL, E., (2001). Combating the resource curse: an alternative solution to managing mineral wealth. *Perspectives on Politics*, pp. 35-53.

perversa<sup>10</sup>. A razão principal para essa separação está no fato dessas commodities minerais possuírem algumas características salientes em relação a outros setores produtivos.

Os recursos minerais possuem a singular capacidade de produzir elevadas rendas econômicas que excedem os custos de trabalho, de produção e de transporte. Como trataremos adiante, a renda econômica é o pressuposto central para os estudos intitulados como a maldição dos recursos, seja no campo econômico – ao produzir a apreciação do câmbio do país –, seja no campo político – por dispor aos governos incentivos ao *rent seeking*, à corrupção, ao clientelismo, e ao promover o autoritarismo.

Nesse sentido, a capacidade de produzir rendas elevadas é central para a definição de recursos naturais utilizada nesse trabalho, afinal nem todos os recursos minerais resultam em rendas elevadas para os cofres dos Estados. Snyder e Bhavnani (2006) distinguem os recursos entre saqueáveis – aqueles cuja dispersão geográfica e baixa barreira econômica para entrada habilitam a exploração por pequenos produtores não estatais, a exemplo dos diamantes aluviais e de algumas gemas – e não saqueáveis<sup>11</sup> – aqueles cuja concentração geográfica e exigência de grande inversão de capital e tecnologia requerem a exploração por grandes corporações (multinacionais) ou atores estatais, ao invés de cidadãos comuns.

A apropriação das rendas pelo Estado ocorre por meio de medidas de política fiscal (imposição de tributos), em geral os royalties e as taxas sobre o lucro. Em linhas gerais, nos locais onde os governos licenciam empresas privadas para a extração de recursos naturais<sup>12</sup>, há o pagamento de royalties – conceitualmente, um imposto de porcentagem fixa em relação ao valor total do produto extraído. Além dos royalties, os governos podem também cobrar outros tipos de taxas, cujo fato gerador pode ser o lucro das empresas ou a renda excedente obtida pela exploração. As duas modalidades fiscais de apropriação das riquezas produzem as rendas fiscais dos recursos naturais.

Portanto, a renda analisada é o pagamento de determinada quantia ao Estado em troca do acesso aos recursos existentes no subsolo. Trata-se de uma relação na qual o Estado tem capacidade de subordinar a relação contratual em termos de soberania e desenvolvimento nacional, muitas vezes distante do interesse dos operadores privados

---

<sup>10</sup> Latorre, Sinnott e Nash (2010), entretanto, incluem as commodities agrícolas na análises da dependência dos recursos naturais.

<sup>11</sup> Ibid. Tradução literal do termo *nonlootable*

<sup>12</sup> A cobrança de royalties também ocorre sobre as Empresas Estatais, conforme observaremos nas seções seguintes.



(Dunning, 2008). Ou seja, sempre haverá mediação estatal no manejo dos recursos, qualquer que seja a estratégia de recursos adotada. Fato informado por Mommer (2000), que afirma que desde a Segunda Guerra tem prevalecido a tese de que os recursos naturais pertencem ao Estado, e não aos operadores privados.

A quantidade de renda apropriada pelo Estado, através dos impostos ao setor de recursos, também depende de outro fator: a volatilidade dos preços das commodities minerais no mercado internacional. Segundo Latorre, Sinnott e Nash(2010),

[a] volatilidade nas relações de troca é mais alta para os países exportadores de combustíveis, em seguida, para outros exportadores de commodities e, por fim, para os países que se especializam em exportações de manufaturas” (Latorre, Sinnott e Nash, 2010, p. 5)

Na medida em que as rendas tem papel preponderante no estudo da questão dos recursos naturais, a volatilidade dos preços revela sua faceta perversa: (a) a perspectiva de instabilidade macroeconômica em longo prazo<sup>13</sup> e (b) a de um dinâmico ciclo de privatização e estatização em reação à variação dos preços – privatização na baixa dos preços e estatização na alta.

Há ainda dois aspectos que merecem destaque. Primeiramente, o caráter *não-renovável* dos recursos naturais implica em uma exploração finita. Em razão disso, há a necessidade de alocação produtiva das receitas (pois estás correm para o corpo público), fato que contrasta com possíveis desvios através de políticas de patronagem ou corrupção. Essa questão levanta a temática da busca de instituições eficazes para o combate dos efeitos negativos que podem decorrer das rendas.

Segundo, por serem bens de uso comum (*common pool resources*), a viabilidade econômica de longo prazo depende fortemente da limitação do seu uso. Ostrom (1990) questiona qual modelo adotar para evitar a tragédia dos comuns. Segundo a autora, várias correntes pressionam a formulação de políticas em diversas arenas: regulação estatal, privatização e auto-regulação, sem, contudo, haver na realidade empírica um único desenho institucional capaz de garantir o fim da tragédia. O desafio proposto é adequar desenhos institucionais que possam maximizar a produção sem que haja o esgotamento no tempo das reservas.

Diante dessas características, nesse trabalho conceituamos **recursos naturais** como *commodities minerais não renováveis* – petróleo, gás natural, cobre, lítio, dentre outros –, *concentradas geograficamente, capazes de produzir rendas elevadas e facilmente apropriáveis pelo Estado*. Portanto, ao citarmos os países e as suas relações

---

<sup>13</sup> Sendo esse um profícuo objeto de análise por parte dos economistas, notadamente Raul Prebisch.

com os recursos naturais, faremos referência aos principais recursos naturais capazes de produzir rendas. Conforme observaremos ao longo do texto, no caso boliviano os principais recursos não renováveis capazes de produzir rendas foram o estanho, o petróleo e o gás natural, em distintos momentos históricos.

Após definir alguns aspectos dos recursos naturais, podemos deduzir algumas consequências da sua abundância. Em primeiro lugar, a concentração geográfica e de capital facilita a taxaço da indústria de recursos por parte do Estado, o que implica um grande afluxo de rendas com baixo custo de apropriação. Em segundo lugar, os elevados custos iniciais de produção – descoberta de reservas, construção de oleodutos, gasodutos etc. – e a volatilidade dos preços elevam os riscos para o investimento na indústria de recursos. Diante disso, os investimentos poderão depender do Estado – ator com grande capacidade financeira para absorver os elevados custos e riscos de produção – ou, caso este ator opte por não arcar com os riscos, dos operadores privados. Mas para as empresas privadas operarem, o Estado precisa prover um ambiente de negócios favorável aos investimentos de longo prazo (Dunning, 2008). Em terceiro lugar, há uma distinção clara entre a produção desses recursos pelo o Estado proprietário e pelos operadores privados.

A interação dos fatores expostos produz um sistema de taxaço que afeta os padrões de geração de receita e de gastos do Estado – sejam elas fiscais ou não fiscais. Rendas que podem correr para os cofres estatais como um maná dos deuses<sup>14</sup>, mas que, independente de quem opere o setor, são alocadas ou distribuídas por autoridades políticas, mesmo quando produzidas por atores privados.

Assim, todos os pontos que caracterizam a extração de rendas dos recursos naturais interagem na formação da maldiço ou da benção atribuída aos recursos naturais. Mas se alguns países sofrem com a maldiço, por que outros, a exemplo de Botswana e Noruega, não sofrem os mesmos resultados? Podemos reduzir a relação a causas gerais ou, ao contrário, encontrar particularidades através de estudos de casos? A estratégia de desenvolvimento do setor de recursos – política fiscal e sistema de propriedade – importa? Antes de respondermos a essas questões, avançamos na revisão do debate proposto pela literatura acerca das causas da maldiço dos recursos na seara econômica e no campo político. Como veremos, ele expõe alguns pontos cegos ao

---

<sup>14</sup> Essa metáfora é largamente utilizada pela literatura sobre a maldiço dos recursos para descrever a facilidade com que os recursos correm para os cofres do Estado.

descuidar do como e por que os Estados decidem desenvolver o seu sistema de recursos<sup>15</sup> de uma determinada forma.

#### 1.1.2. Abordagens Econômicas: o problema da maldição dos recursos.

As abordagens econômicas sobre o impacto dos recursos naturais no crescimento econômico têm profunda importância para o desenvolvimento de questões posteriores, como o impacto da dependência dos recursos nos regimes políticos ou do comportamento político e institucional. Até a década de 1970, os acadêmicos afirmam que a riqueza de recursos naturais importa em benefícios econômicos para as nações em desenvolvimento, perspectiva oposta ao consenso atual de uma maldição dos recursos naturais. A literatura de outrora sustentava que o afluxo de riquezas advindo da exploração e exportação dos recursos naturais traria o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza nos países pouco industrializados – dentre eles as nações da América Latina, cuja vocação exportadora de recursos minerais remonta o seu descobrimento. O mecanismo explicativo era o seguinte: através da exportação das *commodities* e da atração de investimentos estrangeiros, a reconhecida ausência de capital nesses países é contrabalançada, fato que levaria ao desenvolvimento econômico.

Porém, logo surge o contraponto ao consenso teórico sobre os efeitos abençoados dos recursos naturais. Segundo Ross (1999), a tese da bênção<sup>16</sup> sofre contestação, sobretudo a partir da obra de acadêmicos estruturalistas da década de 1950, dentre eles Raul Prebisch. Os autores dessa escola apontam três dimensões negativas para a dependência dos recursos, segundo a qual os países em desenvolvimento: (a) enfrentariam um declínio em relação ao comércio de *commodities*, por conta da tendência de queda dos preços das *commodities* nos mercados mundiais ao longo do tempo; (b) seriam afetados pela instabilidade das exportações inerentes ao setor de *commodities*, fato que retardaria o crescimento econômico; e (c) que a economia dos recursos desestimularia os outros setores da economia. Ao contrário da razão imperante, o investimento em recursos naturais traria, a longo prazo, uma grande desvantagem para os países em desenvolvimento.

As três dimensões foram importantes contrapontos à tese da bênção dos recursos naturais, mesmo sem contar com análises econométricas. Numa mesma medida, tais

---

<sup>15</sup> Diante do pressuposto da centralidade e de que as rendas provenientes da exportação correm facilmente para as arcas estatais.

<sup>16</sup> A literatura divide os efeitos dos recursos como abençoados (*blessing*) ou amaldiçoados (*cursing*).

críticas às teses abençoadas justificaram, por exemplo, os projetos de substituição de importações aos países latino-americanos (Latorre, Sinnott e Nash, 2010). Nota-se, portanto, que a vocação de exportação de commodities minerais desse subcontinente já preocupa acadêmicos há pelo menos 60 anos.

Porém, a abordagem que mais se destaca a atribuir baixas taxas de crescimento em países ricos em recursos naturais é a da doença holandesa<sup>17</sup> (*Dutch Disease*). Segundo esta, o *boom* na exportação de recursos naturais pode gerar estagnação econômica através (a) da apreciação da taxa real de câmbio, causada pela rápida elevação do volume de exportações, e (b) da tendência do setor de recursos absorver a mão de obra e o capital do setor agrícola e manufatureiro, elevando, assim, os custos de produção. Desse modo, os problemas macroeconômicos de curto prazo resultam em efeitos de longo prazo no crescimento ao reduzir a diversidade econômica do país e aumentar a dependência da exportação de commodities (Ross, 1999).

Muitas pesquisas acerca da *doença holandesa* passaram a utilizar amplas bases de dados e testes econométricos. O célebre trabalho de Sachs e Warner (1997), através de uma amostra com 95 países ricos em recursos naturais, entre os anos 1970 e 1990, refina a tese da *doença holandesa* e torna-se paradigmática, ao produzir soluções macroeconômicas aos possíveis efeitos negativos da presença de recursos naturais. Os autores mensuram a abundância de recursos naturais na economia através da parcela de exportação desses produtos em relação ao PIB. Nesse sentido, afirmam haver uma relação inversa entre as variáveis “intensidade da exportação de recursos naturais” e “crescimento econômico”. Quando a economia sofre o *boom* dos recursos naturais (seja em termos de aumento de comércio, seja através da descoberta de novas reservas), o setor manufatureiro tende a encolher e o setor de bens não transacionáveis a crescer. Em outras palavras, o desenvolvimento da indústria de hidrocarbonetos gera um grave risco de desindustrialização para os países. Esse tipo de conexão negativa entre exportação de recursos e crescimento econômico passa a ser conhecida como a maldição dos recursos naturais (Latorre, Sinnott e Nash, 2010).

Um exemplo clássico de aplicação desse debate econômico na América Latina é o estudo de Auty (1993), que abarca os casos de maldição dos recursos na Bolívia, Chile, Jamaica e Peru, além da Zambia e Papua Nova Guiné. No caso específico da

---

<sup>17</sup> Segundo LUONG, J. (2006). Rethinking the Resource Curse: Ownership Structure and Institutional Capacity. *Annual Political Science Review*, 32., o termo refere-se aos problemas de curta duração que a Holanda sofreu quando descobriu grandes reservas de gás na sua costa, em 1959.

Bolívia, o autor informa que durante toda a década de 1970 a riqueza produzida pela vultosa renda dos recursos desencorajou uma política de gastos disciplinada, por parte do governo central do país. Assim, durante os anos 1980, a crise econômica do país, com taxas decrescentes de crescimento, refletia o que a literatura aponta como a maldição dos recursos. Mas não só na Bolívia, segundo o autor:

The experience of the six hard mineral economies confirms the lessons of the oil-exporting countries: mineral booms can corrode the competitiveness of non-mining tradeables and downswing adjustment tends to be lagged and inadequate, even with cautious economic policies (Auty, 1993, p. 257)

Todavia, após décadas enfatizando razões macroeconômicas para o baixo crescimento econômico, os analistas passaram aos poucos a levar em conta outros mecanismos de transmissão para o problema do baixo crescimento associado à exportação de commodities minerais. Justamente a busca de novas explicações levou a uma nova onda de trabalhos focados no papel operado pelas instituições na maldição dos recursos. De acordo com Ross (1999, p. 307), os economistas notaram que “the failure of states to take measures that could change resource abundance from a liability to an asset has become the most puzzling part of the resource curse”.

Afinal, enquanto o trabalho de Sachs e Warner (1997) nega o papel das instituições na explicação do fenômeno da maldição dos recursos, os governos são cada vez mais vistos como variáveis intervenientes, pelos cientistas políticos. Conforme enfatiza Robinson et al. (2006), as explicações puramente econômicas para o problema do crescimento colocam de lado o papel dos políticos e dos incentivos políticos, esses, sim, capazes de moldar a natureza dos resultados de uma possível maldição. Por fim, Karl (1997, p. 5) lembra que o que é visto pelos economistas como um fenômeno estritamente econômico tem, na verdade, raízes sociais e políticas bastante profundas.

As diversas linhas explicativas que surgem na interface entre a economia e a política e buscam entender uma questão ainda não abordada: as instituições importam no combate aos efeitos da maldição dos recursos? Enquanto as explicações econômicas explicitam mecanismos de transmissão macroeconômicos (ex. apreciação do câmbio), as abordagens da economia política passam a analisar o papel dos agentes políticos e da estrutura estatal no processo amaldiçoado. O argumento assume feições negativas, de que a ausência de instituições capazes de frear os atores ou a incapacidade de se construir instituições com esse mesmo intuito afetar a governança dos países o que, por

sua vez, podem resultar em guerra civil<sup>18</sup>, baixo desempenho econômico, *rent seeking*, patronagem<sup>19</sup>, e autoritarismo<sup>20</sup>. O cerne dessas consequências é conhecido como os efeitos rentistas da exportação das commodities.

### 1.1.3. Abordagens da Economia Política

Conforme destacamos, uma das principais características dos recursos naturais é a capacidade de produzir rendas vultosas – sobretudo por conta da facilidade de tributação e da concentração geográfica da produção. Segundo a literatura, a variável renda tem a capacidade de transmitir os mais diversos resultados para o comportamento do Estado. O termo Estado rentista ou sociedade rentista, apresentado pela primeira vez por Mahdavy, em 1970, indica que as rendas dos recursos tornam os governos irracionalmente otimistas com as receitas futuras o que os leva a devotar grande parte dos seus recursos para a manutenção do *status quo*, ao invés de investir no desenvolvimento de longo prazo (Ross, 1999). Numa definição mais clara, os Estados rentistas são caracterizados

[p]ela elevada dependência das rendas produzidas por poucos atores econômicos. As rendas são usualmente geradas da exploração dos recursos naturais, não da produção (trabalho), investimento (interesse) ou gestão do risco (lucros) (Wantchekon, 2000, p. 2)

A questão subjacente às rendas é que estas são alocadas e/ou distribuídas por autoridades políticas. A influência política do desenvolvimento econômico, da desigualdade econômica, e dos interesses econômicos está profundamente presentes nas economias dos países. É a fonte econômica dos regimes políticos, essencial para entender o seu desempenho. Como confiar em que as rendas serão alocadas de maneira ótima e para o bem estar público ao longo do tempo? Este problema central – dos efeitos corrosivos das rendas nas instituições públicas – encontra uma gama de abordagens na literatura. Isso porque nem todos os Estados dependentes dos recursos naturais são rentistas. Dunning (2008), por exemplo, aponta a excentricidade do caso boliviano que apesar de ter sempre sido exportador de recursos só pôde ser considerado rentista quando da estatização do setor de recursos na revolução de 1952<sup>21</sup>. Para

---

<sup>18</sup> SACHS, J. D. (1997). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Center for International Development and Harvard Institute for International Development*, pp. 1-50.

<sup>19</sup> ROBINSON, J. A., TORVIK, R., & VERDIER, T. (2006). Political Foundations of the resource curse. *Journal of development Economics*, pp. 447- 468.

<sup>20</sup> WANCHEKON, L. (2000). Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments? *Leitner Program Working Papers*.

<sup>21</sup> Nesse sentido conferir capítulo 3, seção 3.1. Com o domínio da oligarquia La Rosca, as rendas não eram dirigidas diretamente ao governo central, mas ficavam retidas nas mãos de apenas três famílias.

entender essa questão dos estados rentistas, destacamos as correntes da economia política.

Stevens e Dietsche (2008) agrupam as explicações<sup>22</sup> da economia política em abordagens agenciais e estruturais – classificação bastante intuitiva para o entendimento do debate. As abordagens agenciais enfatizam como as rendas afetam os atores políticos no poder – líderes políticos, burocratas, militares etc. Já as abordagens estruturais se ocupam dos efeitos rentistas na capacidade de atuação do corpo estatal. Uma característica comum aos dois grupos de abordagens é o argumento de que o efeito das rendas varia de acordo com a força das instituições políticas: quanto maior a transparência e accountability, menor os riscos de maldição dos recursos.

Desse modo, nas abordagens de enfoque agencial, o problema da má gestão dos recursos resta no plano das elites políticas e burocracias estatais, ora retratadas como irracionais<sup>23</sup>, ora capturadas como racionalmente maximizadoras de utilidade. Para o primeiro grupo, o *boom* dos recursos induz à miopia ou excesso de confiança nas elites políticas, o que contribui para a má formulação de políticas econômicas e deterioração institucional. Segundo Rosser (2006) e Ross (1999), pensadores clássicos como Maquiavel, Smith e Mill são os principais tributários dessa corrente. Contudo, critica-se esse tipo de abordagem por desconsiderar largamente o papel das instituições – por exemplo, os detentores do poder estão cercados de instituições capazes de prover informação técnica acerca dos efeitos negativos dos recursos. Portanto, a miopia poderia ser facilmente corrigida, se esse fosse o único padrão explicativo.

Para a segunda corrente, os atores políticos (racionais) tendem, ao contrário, a aproveitar a oportunidade oferecida pelo afluxo de rendas para elaborar práticas de patronagem, corrupção e *rent-seeking*<sup>24</sup>. Robinson et al. (2006) afirma que as elites políticas passam a tomar decisões míopes em relação ao manejo das receitas fiscais, mas proveitosas no plano pessoal: promovem a expansão do setor público e adotam políticas orçamentárias insustentáveis a fim de influenciar os resultados eleitorais a seu favor.

---

<sup>22</sup> Escolhemos esse agrupamento por tornar mais lógica a compreensão dos argumentos presentes na vasta literatura da maldição dos recursos. Entretanto, outros agrupamentos são possíveis. Ross (1999) agrupa a literatura em abordagens societais, cognitivas e estatistas. Rosser (2006), por sua vez, utiliza um agrupamento mais amplo dividindo as abordagens presentes na literatura em: a) economicista; b) behaviorista; c) perspectiva da escolha racional; d) estatocêntrica; e) perspectiva do capital social; f) estruturalista; e g) perspectiva radical.

<sup>23</sup> Segundo Ross (1999), este é um tipo de abordagem cognitiva. Para Rosser (2006), uma abordagem comportamental, mas ambos os conceitos enfocam o papel dos agentes, no termo exposto por Stevens e Dietsche (2008).

<sup>24</sup> Busca de vantagens particulares a setores organizados dentro da economia ou governo. A busca de rendas.

Para Ross (2001), as elites buscam ampliar o volume de rendas no curto prazo, através da exploração excessiva do sistema de recursos, a fim de controlar a distribuição das receitas para os distritos eleitorais. Torvik (2002) afirma que a riqueza dos recursos aumenta o número de empresários engajados em comportamento de *rent seeking* e reduz o número de empresários interessados em criar investimentos produtivos. Isso leva a uma queda de produção total da economia que resulta no declínio a em escala das receitas fiscais.

Nesse sentido, a literatura aponta que os oficiais do Estado tornam-se tanto míopes quanto avessos ao risco: uma vez recebendo grande afluxo de receitas, os governos passam a ser irracionalmente otimistas sobre as rendas futuras e devotam grande parte dos seus recursos para manter o *status quo* ao invés de promoverem o desenvolvimento. Ao mesmo tempo os empresários acomodam o ímpeto empreendedor para buscar rendas.

Segundo Stevens e Dietsche (2008), as explicações estruturais estão fundadas na noção dos Estados rentistas ou das sociedades rentistas: as rendas dos recursos naturais tornam os Estados menos responsáveis, já que não precisam cobrar impostos da população em geral, apenas das empresas que opera o setor de recursos. Assim, a abundância dos recursos naturais estrutura incentivos institucionais ao enfraquecimento dos regimes democráticos. Como pressuposto básico, tais explicações informam que o regime democrático pode responder melhor ao interesse público e redistribuir mais amplamente os investimentos dos recursos naturais, ao contrário dos regimes autoritários. Porém, na medida em que se discute a capacidade do Estado em promover o bem estar público a partir das rendas, muitos autores ampliam o debate ao incorporar à discussão a questão do impacto da abundancia dos recursos como o regime político.

#### 1.1.4. Maldição e regime político

A afirmação de que as rendas afetam a democracia está presente de maneira consistente na literatura da maldição dos recursos. Essa preocupação está em harmonia com uma tradição de autores que analisam os processos de democratização nos países do terceiro mundo (Huntington, 1991; Hagopian e Mainwaring, 2005). Regimes democráticos teriam algumas características: a) eleições livres; b) proteção dos direitos civis; c) sufrágio entre a maior parte da população adulta; d) onde não haja a usurpação de poder pelos militares ou por atores não eleitos (Mainwaring, 2005). Mas as democracias meramente formais – eleitorais – devem ser distinguidas das democracias



liberais efetivas, em que o comportamento das elites determina se as regras democráticas são genuinamente aplicadas. Assim, a democracia tem a virtude de dispersar o poder através dos cidadãos que passam a cobrar uma maior redistribuição de rendas. Nesses termos, se os recursos naturais afetam a democracia o fazem criando incentivos institucionais à apropriação dos recursos pelos mandatários.

Da mesma forma que as outras contribuições da economia política, as explicações da maldição dos recursos em relação aos regimes políticos perpassam os incentivos institucionais à estrutura e aos agentes. Buscam responder a seguinte questão: a riqueza de recursos afeta a democracia ou leva ao autoritarismo? Segundo Dunning (2008) o argumento se desenvolve, por um lado, a partir da relação das rendas dos recursos para a base fiscal do governo. Por outro lado, a partir das consequências institucionais do modelo rentista de financiamento estatal. Novamente, o conceito das rendas e dos Estados rentistas é fundamental para a análise. Não obstante a importância dos estudos sobre a questão dos regimes políticos e os recursos naturais, essa agenda de pesquisa concentra a maior parte dos seus trabalhos sobre os casos dos países do Oriente Médio e da África. Assim, o estudo do contexto da América Latina ainda parece de forma marginal nesses estudos<sup>25</sup>.

No que concerne à ligação entre recursos e democracia, Eifert (2002) afirma que há regimes políticos<sup>26</sup> mais e menos favoráveis ao desenvolvimento da maldição dos recursos. O autor condiciona o regime ao bom resultado da gestão dos recursos. Nesse sentido, as democracias maduras, a exemplo da Noruega – caracterizada por possuir instituições fortes, estabilidade política e transparência nas ações públicas –, conseguiram criar políticas de longo prazo capazes de reverter a tendência da maldição dos recursos. Por sua vez, democracias fracionais – a exemplo da América Latina – seriam mais suscetíveis à maldição no trato com as rendas dos minerais, em razão de problemas institucionais inerentes ao seu sistema: baixa representatividade dos partidos políticos, instituições eleitorais frágeis e intervenções militares constantes. Tais características impediriam a elaboração de políticas de longo prazo o que resultaria em gastos ineficientes, clientelismo eleitoral, dentre outras práticas.

---

<sup>25</sup> A obra de Dunning (2008) avança na análise dessa temática nesse contexto, mas ainda aponta a existência de inúmeros flancos abertos para a análise.

<sup>26</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.

Collier e Hoeffler (2005) insistem na necessidade de instituições fortes para que não haja uma derrocada democrática dos recursos. Argumentam que a combinação entre renda dos recursos e democracia afeta o crescimento econômico, nos países em desenvolvimento. Segundo eles, a nova riqueza, quando não corretamente fiscalizada, cria incentivos políticos à erosão da competição eleitoral por meio de práticas clientelistas. É justamente a competição eleitoral, ao lado dos *checks and balances*, a instituição mais afetada pelo boom dos recursos. Para que os efeitos perversos não se materializem, os países em desenvolvimento necessitam de uma forma distinta de democracia que priorize os *checks and balances* à competição eleitoral. Caso contrário, a maldição gerará uma redução dos bens públicos disponíveis à população. Para os autores, a ausência de instituições que promovam a transparência e o estado de direito são os principais elementos para a derrocada da democracia nos Estados rentistas.

Se os autores condicionam a maldição dos recursos nos regimes a melhores instituições, Wantchekon (2000) e Wantchekon e Jensen (2004) veem uma correlação estatística entre essas duas variáveis. Numa das principais contribuições para a literatura sobre os efeitos das rendas no regime político, Wantchekon (2000), testa empiricamente a hipótese de que a dependência dos recursos gera regimes autoritários. Segundo Wantchekon (2000, p. 2) “when the state institutions are weak so that budget procedures either lack transparency or are discretionary, resource windfalls tend to generate and consolidate incumbency advantage in democratic elections”.

No cerne dessa questão está a falta de transparência encontrada nas instituições políticas dos países em desenvolvimento, fato que favorece a manipulação dos recursos para práticas clientelistas. Por afetar as regras da competição política através das vantagens concedidas aos grupos no poder, as rendas trazem como consequência uma radicalização dos grupos de oposição: a violência como forma de competir pelo espaço público. Deste modo, conclui que as economias de rendas tendem a deteriorar a governança democrática e a estabilidade político-social.

Por sua vez, Wantchekon e Jensen (2004) apresentam evidências empíricas que sugerem uma correlação negativa entre a presença de grandes reservas de recursos naturais e os níveis de democracia na África. Segundo os autores, após a terceira onda de democratização da década de 1990, os países africanos com grandes níveis de dependência dos recursos naturais experimentaram uma recaída ao autoritarismo. O grande marco dos trabalhos de Wantchekon (2000) e de Wantchekon e Jensen (2004) é traduzir os argumentos teóricos em testes econométricos que comprovam a tese da

maldição dos recursos, pois haveria efeitos autoritários mesmo em democracias desenvolvidas.

Outro trabalho empírico relevante sobre a relação autoritária dos recursos foi proposto por Ross (2001). O autor questiona se o petróleo pode trazer efeitos antidemocráticos e elenca três possíveis mecanismos causais para esta relação: 1) os efeitos rentistas, no qual as rendas aliviam a pressão social por maior accountability, já que a população sofre baixa taxação governamental; 2) o efeito repressivo, no qual os governos passam a utilizar as rendas em segurança – armas – e passam a reprimir as aspirações democráticas dos cidadãos; 3) o efeito da modernização, na qual a economia baseada em rendas não se especializa ou eleva o nível educacional da população.

Assim, de acordo com essas duas análises, a distribuição das rendas opera efeitos autoritários contrastando com a definição de democracia do início do tópico: a) criando incentivos às elites políticas para a permanência do poder através de meios antidemocráticos; b) capacitando-as a resistir às pressões pela divisão do poder políticos entre os grupos sociais seja pelos efeitos rentistas, seja pela falta de incentivos à modernização.

Contudo, muitas evidências empíricas e teóricas contrastam com essa relação. Um dos casos clássicos de democracia dos recursos é a Venezuela. Em sua obra, Karl (1997) enfatiza como a dependência das receitas da exportação dos recursos naturais pode alterar o comportamento do Estado na organização das suas instituições políticas. Porém, ainda segundo Karl (1997) o petróleo foi o elemento mais importante para moldar as condições estruturais para a queda do governo militar, a criação subsequente de um espaço político reformista e a manutenção da democracia pactuada na Venezuela. Nesse país, mudanças estruturais produzidas pela economia do petróleo – enumera três: criação de uma classe urbana, a predominância da classe média, e a eliminação da questão camponesa – levou à construção de um regime eleitoral.

Além de estudo de casos democráticos como o da Venezuela, outros sugerem que a riqueza mineral não leva à mudança do tipo de regime. Nessa linha, Smith (2004 pág 242) afirma que “os regimes nos países ricos em petróleo experimentam um aumento da longevidade quando comparados a outros países”, levantando a tese da durabilidade dos regimes, ao invés da propensão à mudança de regime. Afirma que a durabilidade dos regimes tem sido uma constante entre os países estudados<sup>27</sup>, a despeito

---

<sup>27</sup> Analisa 107 países em desenvolvimentos entre 1960 e 1999.

da variação das rendas. Ou seja, as rendas não afetam os regimes, mas sim promovem a durabilidade dos governos em muitos casos. Isso ocorre, pois os líderes políticos em muitos dos estados ricos em petróleo investem os seus recursos na construção de instituições e organizações políticas que os mantenham no poder em momentos críticos.

Até este ponto, as abordagens apontam uma relação negativa entre a riqueza de recursos naturais (materializada nas rendas) e os resultados econômicos e políticos. Porém, o pressuposto de que as riquezas dos recursos naturais somente podem gerar fatores negativos vem sendo criticada com grande ênfase pelos autores de uma nova corrente: a teoria condicional da maldição dos recursos.

#### 1.1.5. Teoria condicional da Maldição dos Recursos

A teoria condicional da maldição dos recursos vem sendo suscitada por trabalhos recentes (nesse sentido: Dunning, 2008; Luong e Weinthal, 2010; Stevens e Dietsche, 2008; Ross, 2010; Luong e Weinthal, 2010; Haber e Menaldo, 2009) de autores que demonstram a insatisfação com os resultados obtidos pela literatura tradicional da maldição. No cerne das críticas, está a natureza determinista e generalista dos estudos até então empreendidos. Essa “nova abordagem”<sup>28</sup> não se afasta completamente das conclusões explicitadas até agora, mas apontam para uma nova agenda de pesquisa: os recursos naturais provocam efeitos negativos ou positivos na economia e na política dos países apenas sobre determinadas condições causais. Desse modo, a busca por novos mecanismos explicativos que desvelem contextos desviantes tem sido uma constante reclamação por parte dos autores.

Nesses termos, Ross (2010), respondendo uma série de críticas ao seu trabalho, revisita a sua obra na tentativa de refinar o argumento de que o petróleo enfraquece a democracia, contido em Ross (2001). A sua conclusão no trabalho de 2010 é intrigante: embora encontre evidências estatísticas de que o petróleo afeta a democracia nos Estados rentistas, se depara com casos desviantes. Segundo o autor, ao contrário do que a generalização estatística para os outros países podem sugerir, na América Latina as transições democráticas não foram inibidas pela riqueza do petróleo. Diante disso, Ross (2010, p. 25) reflete que: “the ultimate effect of oil wealth will vary under different

---

<sup>28</sup> Embora o termo teoria condicional da maldição dos recursos tenha sido inaugurado por Dunning, T. (2010). *Endogenous Oils Rents. Comparative Political Studies*, 379-410 e reprisado por LUONG, P. J., & WEINTHAL, E. (2010). *Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.

conditions – and identifying these conditions lies at the frontier of research on this problem”.

As conclusões de Ross (2010) sobre a existência de casos desviantes e da necessidade de uma nova fronteira de pesquisa não podem ser consideradas como um fato isolado na literatura recente. Talvez as duas principais contribuições para uma nova visão da maldição dos recursos sejam propostas por Dunning (2008, 2010) e Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010). Ambos partilham do mesmo ponto de partida: questionar as conclusões gerais de que a maldição dos recursos é um fato incontornável em qualquer contexto. Porém, tanto Dunning (2008) quanto Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010) estão preocupados com variáveis explicativas e objetos de pesquisa distintos e partilham de resultados também distintos.

Dunning (2008) analisa a relação entre a riqueza dos recursos naturais e os regimes políticos (ver tópico 1.1.4). Contrariando a literatura que aponta os efeitos autoritários da dependência dos recursos naturais (Wantchekon, 2000; e Wantchekon e Jensen, 2004), afirma que as rendas dos recursos podem gerar tanto autoritarismo quanto democracia, a depender das condições de desigualdade social existente nos países exportadores de commodities minerais. Utiliza como unidade de análise o caso dos países da América Latina, que não parecem ter sido afetados pelos efeitos antidemocráticos dos recursos naturais. Argumenta que, em países com desigualdade social elevada, as elites utilizam as rendas dos recursos naturais para redistribuir a riqueza para a população pobre, atenuando a pressão popular por demandas de expropriação da riqueza privada – por exemplo, as demandas de reforma agrária. Assim, os incentivos para as elites efetuarem golpes de Estado contra governos reformistas seriam menores.

Dunning (2008) afirma que a sua explicação não finaliza o debate sobre os efeitos autoritários dos recursos, já que o livro aponta apenas mecanismos ainda não estudados pelos quais as rendas promovem a democracia. Na verdade, a tentativa da obra é de refinar os argumentos existentes sobre as formas corrosivas de Estados rentistas. Dessa forma, sugere que haja uma revisão das bases da literatura dos Estados rentistas na tentativa de encontrar novos mecanismos de transmissão para a maldição dos recursos. Assim, o estudo apresenta uma variação nos resultados do petróleo sobre os regimes políticos e aponta para a necessidade de acrescentar novas variáveis explicativas para o fenômeno.

Luong e Weinthal (2010) também afirmam que os resultados das rendas do petróleo podem variar de caso a caso. Partem do princípio de que a riqueza dos recursos não é, em si, uma maldição, pois consideram outro mecanismo explicativo para análise do problema: a estrutura de propriedade. Ao contrário de Dunning (2008), as autoras não estão preocupadas apenas com o impacto negativo dos recursos naturais sobre regimes políticos, mas sim com toda a tradição da literatura da maldição dos recursos: autoritarismo, *rent seeking*, corrupção, baixo crescimento econômico, etc. Segundo as autoras, a literatura tradicional assume que o sistema de propriedade dos recursos naturais é constante, mas elas sustentam que o sistema de propriedade varia no espaço e ao longo do tempo. Isso afeta os resultados de apropriação das rendas pelos países.

Dessa forma, Luong e Weinthal (2010) afirmam que o pressuposto de que todos os países ricos em recursos naturais são inundados por rendas e que sofrerão os efeitos negativos de uma maldição não se sustenta empiricamente. Isso porque o afluxo de rendas depende do tipo de regime de propriedade adotado: cada regime de propriedade produz um desenho institucional que favorece ou não a apropriação das rendas. Para acessar a sua teoria, as autoras estudam o caso das repúblicas sucessoras da União Soviética: República Russa, Cazaquistão, Uzbequistão e Azerbaijão. Concluem que sistemas de propriedade estatizados são mais propensos à maldição dos recursos do que sistemas privatizados. Tal argumento, embora não seja novo, já que Ross (2001) também dispõe nesse sentido, avança ao colocar em análise uma variável ainda deixada de lado pela literatura: o sistema de propriedade. Nas palavras das autoras,

[t]he negative outcomes commonly associated with mineral wealth – particularly weak fiscal regimes, which are linked directly to poor economic growth, enfeebled states, and authoritarian regimes – should instead be attributed to who owns and controls mineral sector. (Luong e Weinthal, 2010, p. 27)

Em suma, a nova agenda de pesquisa tenta englobar mecanismos explicativos que condicionam a maldição dos recursos a outras variáveis intervenientes que não aquelas consideradas pela teoria tradicional da maldição dos recursos. Pois é certo que os estudos que estão direcionados a contextos dos países do Oriente Médio e África – como é caso da grande parte dos estudos acima resenhados – não podem ser transportados de modo acrítico para contextos como, por exemplo, o da América Latina. Podemos dizer que o caso boliviano se assemelha ao caso da Arábia Saudita ou de Angola? Veremos, na próxima seção, que tais casos são distintos. Desse modo, a riqueza mineral por si só não leva aos efeitos amaldiçoados, mas pode levar também a efeitos abençoados. Mas tudo depende de condições que variam caso a caso. Assim, o

estudo de contextos pouco explorados como a América Latina fornece uma importante forma de testar a viabilidade da teoria apresentada.

Após essa breve revisão dos principais argumentos sobre a maldição dos recursos no campo econômico e político, avançaremos, na próxima seção, na identificação dos pressupostos teóricos que orientam este trabalho.

## 1.2. O papel das rendas: dependência e política fiscal

---

Na primeira parte deste capítulo, revisamos o debate presente na literatura sobre o impacto dos recursos naturais na economia e na política dos países em desenvolvimento. Conforme pontuamos, a literatura aponta como principal mecanismo de transmissão para a maldição as rendas (ou receitas) dos recursos naturais – capazes de afetar agentes e estrutura de forma a produzir resultados negativos: baixo crescimento econômico, *rent seeking*, corrupção e autoritarismo. Também identificamos, ao fim, a emergência de uma nova corrente explicativa: a teoria condicional da maldição dos recursos – que não partilha da tese de que as rendas correm como um maná dos deuses para as arcas estatais.

Do exposto, podemos derivar claramente que o papel das rendas é central na literatura da maldição dos recursos. A partir desse pressuposto que construímos a nossa pesquisa, afinal a presença ou ausência dele parece ter implicações muito profundas para a vida dos países, conforme exposto. Nesses termos, o problema das rendas é essencialmente arrecadação: os Estados ricos em recursos podem derivar as suas receitas majoritariamente ou exclusivamente da exportação dos recursos. Ou seja, quanto mais exportam esses produtos de alto valor de mercado, maior é a arrecadação fiscal obtida deles. Este é o problema dos Estados rentistas: a independência fiscal do Estado perante a população habilita as elites políticas a utilizarem as receitas como bem entendam.

Nesses termos, a independência fiscal do Estado em relação à população leva dois problemas correlatos: um de arrecadação de tributos e outro de gasto dos governos. Conforme observamos na seção 1.1, a literatura afirma que esse fato é agravado pela inexistência ou a decadência institucional capaz de responsabilizar líderes irresponsáveis com o bem público (Collier e Hoeffler, 2005; Mehlum, Moene e Torvik, 2006). Quanto menor a responsabilização, maior a chance dos mandatários permanecerem no poder indefinidamente (Wantchekon, 2000; Jensen e Wantchekon, 2004; e Ross, 1999) ou malversarem os recursos públicos (Robinson et al., 2006). Além disso, a irresponsabilidade dos gastos pode gerar a má alocação das receitas do sistema de recursos afetando, assim, o crescimento econômico (Sachs e Warner, 1997).

Por isso, os autores da “nova teoria” questionam: se o problema da arrecadação e do gasto não for determinista ao ponto de indicar que todos os Estados conseguem arrecadar volumes extraordinários de recursos e os gastá-los de modo ineficiente? Essa



questão atinge um ponto chave da literatura da maldição dos recursos. Argumentamos, a partir da contribuição de Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010) que a variável-chave para responder a questão é a *estratégia de desenvolvimento do sistema de recursos* – que engloba o regime fiscal e a propriedade do setor de recursos naturais. Conforme veremos no Capítulo 2, cada estratégia de desenvolvimento implica resultados institucionais distintos que afetam o grau de arrecadação dos Estados.

Porém, antes de aprofundar o debate sobre a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais e de adentrarmos no objetivo dessa pesquisa – identificar o mecanismo que leva à variação na estratégia – temos de apresentar os problemas em relação ao pressuposto das rendas que correm como um maná dos deuses. Para tanto, percorreremos o roteiro a seguir. Primeiramente, delimitamos o que podemos entender como dependência do setor de recursos naturais, a fim de demonstrar que diferentes países têm distintos tipos de dependência em relação aos recursos. Depois, destacamos o papel das receitas fiscais e não fiscais, que está diretamente articulada com o que chamamos de estratégia de desenvolvimento para o setor de recursos, pois ela constitui a base primária da arrecadação do governo e não pode ser entendida como um fator unidimensional.

Assim, tentamos demonstrar que embora a literatura resenhada tome as rendas como elementos fixos e abundantes, na verdade elas variam em disponibilidade e volume ao longo do tempo, de acordo com a política fiscal e com o regime de propriedade, ou seja, variam de acordo com a *estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais*. Se as rendas não correm como um maná dos deuses<sup>29</sup> para o cofre do Estado, então os resultados negativos atribuídos pela literatura aos recursos podem estar condicionados à estratégia de desenvolvimento do setor.

#### 1.2.1. Dependência dos recursos naturais

Embora tenhamos explicitado na seção anterior o debate acerca do papel das rendas, voltaremos a este ponto a fim de definir a medida da dependência dos países em relação aos seus recursos naturais. Essa medida está, segundo a literatura, intimamente ligada aos resultados políticos das rendas sobre os regimes políticos. A literatura da maldição dos recursos utiliza como medida dois indicadores: 1) exportação de recursos naturais como percentagem do total de mercadorias negociadas; e 2) recursos naturais

---

<sup>29</sup>DUNNING, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 11.

exportados como fração do Produto Interno Bruto. Basicamente, a mensuração da dependência está associada às exportações dos recursos minerais, pois indica o quanto a economia nacional depende dos recursos. A partir disso, podemos explicitar o pressuposto do Estado rentista, no qual a riqueza dos recursos provê uma grande proporção de rendas para o governo. Da mesma forma, ao delimitar a dependência dos recursos, recortamos o caso da América Latina.

Stijns (2005) distingue a abundância de recursos naturais – presença de reservas estocadas no território – e a dependência dos recursos – grau de fontes de receitas alternativas à extração dos recursos. Na verdade, nem todos os países com recursos naturais em abundância são economicamente dependentes deles, mas no caso dos países em desenvolvimento esta relação encontra maior força<sup>30</sup>. Por essa razão, a literatura da maldição dos recursos lança luzes aos casos dos países em desenvolvimento, ao invés de se ocupar os países desenvolvidos. Por exemplo, Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra possuem grande dotação de recursos, todavia são muito pouco dependentes deles. Ao contrário, os países da América Latina têm uma dotação de recursos modesta, se comparados aos outros continentes, porém suas economias são dependentes dessas commodities minerais. Da mesma forma, a Noruega também é dependente dos recursos naturais, mas o caso deste país é visto como uma exceção à regra da maldição dos recursos (Wantchekon, 2000; Stevens e Dietsche, 2007).

Segundo Latorre, Sinnott e Nash (2010),

a abundância de recursos naturais na América Latina, quando expressa em termos *per capita*, continua bem mais baixa que em países exportadores de alta renda, ricos em commodities [...] [porém] [...] os países produtores da América Latina extraem das commodities, em média, 24% das receitas totais, em comparação com 9% das economias avançadas ricas em recursos. (Latorre, Sinnott e Nash 2010, págs. 11-12)

Também para Dunning (2008, pág 19), dependência e abundância são conceitos distintos: “[a] renda dos recursos pode incluir uma importante proporção das receitas governamentais sem, entretanto, tornar-se a maior parte de toda a economia do país”<sup>31</sup>. A título de exemplo, compara os países da América Latina com os países do Golfo Pérsico e do Leste Africano: enquanto na Venezuela, na década de 1970, as receitas fiscais do petróleo proviam 80% do orçamento governamental, o petróleo constituía algo entre 10 e 20% do PIB. Por sua vez, na Arábia Saudita, durante o mesmo período, as receitas fiscais do petróleo constituíam 80% do orçamento governamental e 80% do PIB do país.

---

<sup>30</sup> Pois são economias menos dinâmicas e com menor consumo interno de recursos.

<sup>31</sup> Dunning, 2008, p. 19.

Nessa linha, o autor afirma que a América Latina se encaixa no caso de *países rentistas abundantes em recursos*. Já os países Árabes seriam rentistas dependentes dos recursos. Ou seja, além de incorporarmos a relação entre exportação/PIB, devemos estar atentos para a proporção que o setor de recursos participa da formação da receita do governo central. De qualquer modo, o alerta de Dunning (2008) serve para que não coloquemos numa mesma cesta o caso dos países da América Latina e dos países Árabes, já que nesses últimos os recursos naturais são única fonte de formação de receita governamental.

Não obstante, não estamos ocupados em analisar os países árabes, que já foram e são objeto de estudo profícuo, quando se trata do impacto da dependência dos recursos naturais. Estamos, sim, ocupados em lançar olhar para um contexto distinto, como é o caso dos países da América Latina. Estes são bastante dependentes das receitas de commodities minerais. Numa lista breve, podemos destacar: Bolívia (gás natural), Chile (cobre), Equador (petróleo), México (petróleo), Peru (minérios), República Bolivariana da Venezuela (petróleo) e Trinidad e Tobago (gás natural). Porém, antes de selecionarmos claramente o nosso caso dentre esses países, devemos prosseguir com a definição de dependência. Dentre eles, o caso da Venezuela tem sido largamente estudado por este país ser membro da OPEP e grande produtor de petróleo. O caso do Chile também chama atenção, pois aparece nos estudos com um exemplo de estabilidade em relação aos recursos.

Porém, o caso da Bolívia, um dos países mais pobres da América Latina, historicamente dependente em relação aos recursos naturais e, mesmo assim, pouco vistoso no tocante à sua economia ainda segue parcamente analisado. Este caso, que ainda parece passar despercebido nas análises sobre o impacto da dependência dos países latino americanos, fornece um ferramentas importantes para testar os pressupostos de que todos os estados dependentes de recursos arrecadam grande volume de recursos e gastam as suas receitas de modo irracional.

Dois fatores adicionais merecem destaque, no tocante a dependência dos recursos. São explicações parciais (Chua, 1995; Luong e Weinthal, 2010), porém relevantes. Em primeiro lugar, a volatilidade dos preços commodities no mercado internacional pode afetar o padrão do regime de propriedade (Chua, 1995). Segundo Latorre, Sinnott e Nash (2010, pág 26), ao contrário da tese de Pebrish e Singer, segundo a qual as commodities seguem uma tendência declinante e duradoura em relação às manufaturas, as pesquisas recentes parecem indicar “que os preços são mais

bem caracterizados por um processo não estacionário (caminho aleatório) com uma ou mais quebras estruturais, sem tendência de longo prazo”<sup>32</sup>. Ou seja, o valor das commodities e sua variação implicam diretamente no computo das receitas totais dos países dependentes da exportação dos recursos naturais – quanto maior o preço das commodities no mercado, maior o seu impacto nas rendas. O *boom* das commodities na década de 2000 afetou positivamente as receitas fiscais dos países dependentes dos recursos naturais, mas não significa dizer que o *boom* seja a regra no mercado das commodities.

Em segundo lugar, o fato das commodities minerais serem esgotáveis também impacta os países em sua habilidade de produzir rendas por duas razões: a) há a necessidade de investimentos constante em descoberta de novas reservas, a fim de que se mantenha a extração e as rendas ao longo do tempo, a despeito de qualquer modelo de propriedade; e b) o controle do processo de extração a fim de que a riqueza não seja totalmente extraída, fato que pode debilitar a economia. Caso contrário, a simples dependência das rendas pode reduzir ou deixar de existir. Um exemplo recente no declínio de produção e rendas por conta da super exploração dos recursos é o México<sup>33</sup>.

O que esse debate demonstra é que não podemos deduzir que as rendas correm como um maná dos deuses para os Estados, pelo menos não no caso de países rentistas abundantes em recursos. Embora esteja claro que a economia de muitos países da América Latina seja dependente dos recursos no plano das exportações e das receitas dos recursos como proporção das receitas totais (Latorre, Sinnott e Nash, 2010), não se pode afirmar que os países dessa região tenham a mesma situação, por exemplo, dos países do Oriente Médio, onde há extrema dependência dos recursos. Como a questão de derivar a dependência não simples, estamos discutindo, então, um problema duplo: uma face fiscal, outra face de propriedade.

### 1.2.2. Receitas Fiscais

O pano de fundo da questão das receitas fiscais está nas consequências institucionais do modo de financiamento do Estado (Dunning, 2008). Ocorre que as rendas são proporcionais à capacidade dos líderes elaborarem as instituições do Estado e aumentarem a quantidade de bens coletivos ofertados. Segundo Morrisson (2009), as democracias ocidentais surgem de um processo de barganha: “mandatários que

---

<sup>32</sup> Latorre, Sinnott e Nash (2010) P. 27.

<sup>33</sup> Idem.

necessitavam de recursos foram forçados a garantir a representação política em troca da taxaço”<sup>34</sup>. Desse modo, a representação de interesses está diretamente associada à maneira como os Estados extraem rendas para manter seu aparato burocrático. De maneira simples, quando as rendas não derivam diretamente da taxaço da população – teoria dos Estados rentistas – inexistente uma ligação clara entre governados e governantes. Porém, como vimos, os casos de extrema dependência em relação deve ser visto com atenção.

Portanto, nos Estados rentistas dependentes, a renda fácil, derivada do setor de recursos, pode significar a diminuição da taxaço dos cidadãos, o que implica a existência de líderes que se apropriam mais facilmente das receitas fiscais do Estado sem a necessária accountability. De forma simples, o setor de recursos sempre será visto como uma fonte de receita especial, que não gera ônus fiscal para a população. Karl (1997) traduz o problema de forma clara:

Commodity-led growth induces changes in prevailing notions of property rights, the relative power of interest groups and organizations, and the role and characters 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 (Karl, 1997, p. 7).

Está claro, portanto, que a maneira como os Estados geram e alocam as receitas impacta o desenvolvimento político e econômico de longo prazo. Por conta disso, a literatura aponta que os Estados que criam regimes de arrecadação altamente dependentes do setor de recursos naturais caem na armadilha da maldição, pois vivenciam uma realidade em que os recursos correm como maná dos deuses. Entretanto, Estados que criam regimes de arrecadação fundados não só na arrecadação de recursos, mas também em impostos sobre a população, tendem a ter maior controle e perceber que os recursos como maná dos deuses são voláteis.

Por essa razão, Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010) criticam o pressuposto amplamente aceito pela literatura a maldição dos recursos de que os Estados dependentes dos minerais serão rentistas ou distributivos. Segundo as autoras, essa presunção “oferece uma visão excessivamente simplista e unidimensional da tributação e dos gastos nos Estados”<sup>35</sup> dependentes dos recursos naturais. Dessa forma, a questão

---

<sup>34</sup> MORRISON, K. M. (2009). Oil, Non-Tax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability. *International Organizations*, 107-138, p. 6.

<sup>35</sup> Luong e Weinthal, 2010, p. 32.

passa a ser saber não se os governos retiram as receitas dos recursos – pois eles retiram –, mas sim como as retiram. Por detrás da tentativa de identificar como as receitas são extraídas, está a organização do regime fiscal. Por sua vez, ele é influenciado pela estrutura de propriedade que “afeta o tipo de regime fiscal que emerge e, portanto, as perspectivas de construir uma capacidade estatal e alcançar o crescimento econômico de longo prazo”<sup>36</sup>. Ou seja, a Estratégia de desenvolvimento do setor de recursos.

### 1.2.3. Organização do Regime Fiscal

Solucionada a definição de dependência e explicitado o caráter fiscal das receitas, cabe fazer um breve discussão sobre a organização do regime fiscal do Estado. Como vimos, uma das características dos recursos naturais considerados no trabalho é a facilidade de taxaço. Mas como as rendas são extraídas? Como os Estados gastam essas rendas? Através de um sistema de regime fiscal que aqui deve ser visto a partir do plano da extração e dos gastos governamentais. Falamos em dois tipos de receitas: fiscais e não fiscais.

Pelo lado das receitas fiscais, segundo Luong e Weinthal (2010), pode-se falar de regimes fiscais fracos, fortes ou híbridos<sup>37</sup>. Os regimes fiscais fracos têm por característica a instabilidade da taxaço, a vinculação quase total ao sistema de recursos – poucos contribuintes – e a uma política de taxaço indireta<sup>38</sup>. No campo dos gastos, priorizam uma política de gastos instáveis e pouco transparentes. Os regimes fortes, por seu turno, têm a característica da estabilidade, do amplo leque de contribuintes e da taxaço por impostos diretos<sup>39</sup>. No campo dos gastos públicos, estimulam a estabilidade orçamentária e a transparência (Luong e Weinthal, 2010).

A dicotomia fraco/forte dos regimes fiscais tem uma função bastante simples nesse trabalho. Como veremos na análise do caso da Bolívia, nos capítulos 3, 4 e 5, a presença das Empresas Estatais na exploração do setor de recursos estava inserida em um regime fiscal fraco, na medida em que o governo criava medidas indiretas de taxaço que não eram vistas aos olhos do público para angariar mais recursos ao Estado. Essa medida facilitava a apropriação da receita pelos líderes estatais. Ainda no caso da

---

<sup>36</sup> Luong e Weinthal, 2010, p. 9.

<sup>37</sup> Cf. Luong e Weinthal, 2010, Cap. 2.

<sup>38</sup> O governo passa a exigir uma série de pequenas contribuições das empresas como taxas de operação, à despeito de haver uma tributação direta.

<sup>39</sup> Impostos diretos são aqueles que incidem sobre a produção (royalties) ou sobre o lucro (imposto de renda), pois são mensurados de forma mais clara.

Bolívia, quando ocorre a privatização, vemos, por sua vez, a presença de um regime fiscal forte, no qual as medidas tributárias eram facilmente identificadas.

Embora os regimes possam ser analisados como fracos ou fortes, também se pode afirmar que as taxas cobradas pelo governo sejam baixas ou elevadas. Nesse caso, a comparação pode ser feita ao longo de um período num mesmo país e/ou através da comparação entre as taxas de outros países no mesmo espaço de tempo. Contudo, a identificação desse valor é muito mais intuitiva no caso de regimes fiscais fortes, já que a taxa direta (por exemplo, royalties) é mais facilmente apreendida na análise dos balanços fiscais dos governos.

A literatura observa, ainda, a existência de receitas não fiscais. Enquanto as receitas fiscais são fruto de tributação – transferência dos recursos dos atores privados para o Estado –, as receitas não fiscais advêm de outros tipos de fonte que não a coerção estatal – por exemplo, ajuda internacional ou apropriação dos lucros das empresas estatais. Morrison (2009) afirma que:

The majority of government revenue generated from oil comes not through taxes (such as on foreign companies) but rather through state-owned companies, which control an estimated 75 percent of the world's oil production and 90 percent of its reserves (Morrison, 2009, ps. 6-7).

Nesse sentido, as receitas não fiscais adicionam ao Estado recursos que podem ser administrados livremente pelos governos, pois estão menos sujeitos ao controle da população. Afinal, tal fonte não está sujeita a um regime de taxa concreta – direto -, mas sim indireto.

Diante disso, se pode afirmar que a análise do regime fiscal do setor de recursos é crucial para determinar o grau de apropriação de rendas por parte do Estado. Contudo, ao lado desse fator, se encontra a questão do regime de propriedade que também define a capacidade de haver ou não regimes fiscais fortes ou fracos e receitas não fiscais. No próximo capítulo esta questão será tratada com mais vagar, a fim de se estabelecer com maior clareza como o conceito de estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais se aplica a este trabalho.

## **Capítulo 2. Estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais e competição política**

---

Este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira (2.1), discutimos o conceito de estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais e os seus desdobramentos no grau de apropriação de rendas pelos governos. Na segunda (2.2) debatemos como a variável competição política será utilizada para analisar a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais.

### **2.1. A Estratégia de desenvolvimento do setor de Recursos**

Após debater o impacto dos recursos naturais na vida social dos Estados e determinar como as rendas podem afetá-la negativamente – quando correm em abundância e sem controle para as mãos das elites políticas – ou positivamente – quando não correm com tanta facilidade para as mãos dessas mesmas elites –, cabe estabelecer o que é a estratégia de desenvolvimento desse setor. Embora não haja uma única estratégia possível, mas sim múltiplas, a escolha de um determinado modelo ocorre através de uma decisão política: quem será(ão) o(s) ator(es) responsável(eis) por explorar os recursos naturais? Como as receitas dos recursos serão distribuídas? Decisão que não pode ser explicada apenas por fatores internacionais, mas também por fatores domésticos.

Ao mesmo tempo em que a decisão política resolve quem explora, ela influencia diretamente o desenvolvimento dos regimes fiscais (fortes ou fracos) através dos custos de transação e das expectativas sociais gerados pela interação entre os principais reclamantes do setor de recursos (População, Elites Governantes, Investidores Estrangeiros e Investidores Domésticos). É a escolha política que define uma verdadeira estratégia de desenvolvimento para o setor que envolve ao mesmo tempo *como* se estrutura a propriedade e *como* se recolhem as receitas fiscais. Em outras palavras, a organização do setor de recursos naturais influencia diretamente as relações de poder em torno do setor de recursos naturais.

Esta seção busca explicitar alguns tipos de estratégias de desenvolvimento a fim de derivar alguns dos seus efeitos institucionais para o Estado: como elas afetam os



gastos dos governos<sup>40</sup> e como respondem às expectativas sociais. Para isso, partiremos para um pequeno debate sobre as duas estruturas clássicas de organização do regime de propriedade, a privatização e a centralização (ou estatização). Em seguida, mostraremos os quatro tipos de regimes de propriedade encontrados na obra de Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010) cujos efeitos nos gastos e expectativas sociais também são distintos. Além disso, indicamos que esses regimes variam ao longo do tempo e do espaço. Dos quatro regimes apresentados, dois interessam para o estudo do caso boliviano, presente na terceira parte do trabalho.

Cumpramos ressaltar que a base principal dos nossos argumentos sobre as estratégias do setor de recursos deriva do trabalho desenvolvido por Luong e Weinthal (2010), em seu estudo dos Estados sucessores da União Soviética (Azerbaijão, Cazaquistão, Federação Russa, Turcomenistão e Uzbequistão). Ali, as autoras apontam para a natureza variável, ao invés de fixa, das rendas como função da estrutura de propriedade que implica uma teoria condicional da maldição dos recursos<sup>41</sup>. É a partir desse *insight* das autoras que desenvolvemos o nosso conceito chave – estratégia de desenvolvimento dos recursos – e o estudo do caso da Bolívia.

### 2.1.2. Privatização e Estatização

Privatização e estatização são conceitos amplamente conhecidos pelo público em geral. Por privatização entende-se a transferência de propriedade ou controle dos ativos do setor público para o setor privado. Por estatização entende-se a transferência de propriedade ou controle dos ativos do setor privado para o setor público. Restringindo esses dois modelos ao setor de recursos naturais, fica claro que em cada uma dessas estruturas de propriedade residem discursos e implicações bastante distintas. Afinal, trata-se de definir quais atores serão responsáveis pela exploração de bens vinculados à noção de soberania das populações.

No regime privatizado, há um alinhamento pró-mercado de toda a economia do país. Os agentes que operam esses recursos (Investidores Estrangeiros e Domésticos)

---

<sup>40</sup> Ou seja, se as rendas podem ser utilizadas com maior ou menor discricionariedade pelos mandatários. Em caso positivo, há espaço para adoção de políticas distributivas. Em caso negativo, a preocupação com gastos redistributivos por parte dos governantes. As consequências de cada uma dessas variações afetam os resultados políticos de longo prazo dos Estados.

<sup>41</sup> O conceito de teoria condicional da maldição dos recursos é encontrado em trabalhos como Dunning (2010) e Luong e Weinthal (2010), mas partilha da mesma ambição que alguns outros trabalhos (Dunning, 2008; Morrison, 2009; HABER, S., & MENALDO, V. (2009). Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? An Reappraisal of the Resource Curse. *Working Paper*, e Stevens e Dietsche, 2008) de encontrar novos mecanismos explicativos para os efeitos dos recursos naturais na economia e na política dos países sem indicar, entretanto, efeitos amaldiçoados ou abençoados de antemão.

seguem em direção à eficiência econômica e à maximização dos lucros. Para atingir esse objetivo, coordenam os esforços de modo a evitar desperdícios na exploração dos bens. Segundo Chua (1995), no regime privado frequentemente há como resultado geral a abolição do controle de preços, a desregulação dos mercados, o alívio nas restrições de capital estrangeiro e a presença de empresas privadas nacionais e estrangeiras. Em outras palavras, menor intervenção do Estado na economia.

No regime estatizado, prevalece a visão de que o Estado, em sua face Leviatã, é necessário para gerir os recursos espoliados pelos agentes privados (Ostrom, 1990). Nesse caso, os agentes que operam os recursos (Elites Governantes e Burocratas das Empresas Estatais) podem ter interesses convergentes ou divergentes. Em geral, as Elites Governantes buscam maximizar os ganhos políticos através de práticas distributivas – num cenário em que não haja constrangimento às suas atividades. Os Burocratas, por sua vez, podem assumir dois comportamentos: a) compartilhar da visão das Elites políticas e também adotar práticas distributivas<sup>42</sup>; b) divergir da visão das Elites e buscar uma maior autonomia administrativa para as empresas. As implicações de um regime estatal são opostas a do regime privado: regulação dos mercados, restrição do afluxo de capitais e a criação de Empresas Estatais (EEs). Em outras palavras, menor intervenção do Estado na economia.

Além do debate normativo acerca de qual modelo de propriedade importa para o melhor manejo do setor de recursos, devemos salientar que estamos tratando de direitos de propriedade que são concedidos a uma parte A em detrimento de uma parte B. Direitos que são garantidos por leis e assegurados pelo Estado. Por essa razão, Hargreaves-Heap e Varoufakis (2004, p. 127), ao discorrer sobre os múltiplos equilíbrios existentes em uma sociedade, assinalam que “the people must agree on the precise property rights which state will defend [...] there are typically a variety of possible property rights benefiting different people differently”.

Ou seja, essa é uma questão relevante do ponto de vista do contrato social estabelecido entre a população e o Estado: o regime de propriedade deve ser legítimo e tem, na sua fundação, efeitos políticos distributivos. Afinal, os atores legitimados a deter a propriedade possuem mais recursos de poder na competição por espaços relevantes na sociedade.

---

<sup>42</sup> Há uma razão para haver a convergência entre esses atores e as Elites Governantes. Em regra, os principais cargos de gestão das empresas estatizadas são indicados pelos membros dos governos. Muitas vezes, o próprio Ministro do Petróleo, por exemplo, preside a companhia estatal do setor de hidrocarbonetos, fato que aproxima bastante esses atores.

Por sua vez, Luong e Weinthal (2010) também argumentam que o regime de propriedade é resultado de relações sociais, na qual os atores sociais reclamam os benefícios derivados da exploração dos recursos minerais – que são bens comuns à população e considerados como riqueza pelas nações (Mommer, 2002). Há uma tríade de relações que tem conteúdo político em torno das rendas geradas pelos regimes de propriedade. Comandando a relação, o Estado opera como protetor do interesse público no que concerne à exploração dos recursos, mesmo que apenas com competência regulatória – no caso da privatização. As outras pontas da tríade são os demandantes diretos (aqueles que têm o direito de explorar) e os demandantes indiretos (aqueles excluídos da exploração, mas com direitos sobre os seus proventos), requisitando os ganhos das rendas para si (Luong e Weinthal, 2010).

Assim, para cada tipo de propriedade haverá grupos demandando os espólios diretos ou indiretos que advenham da exploração dos recursos naturais. Os demandantes diretos sempre terão direito à maior parcela da exploração dos recursos, enquanto os indiretos receberão partes residuais: impostos, no caso do Estado, e políticas, no caso da população. No Quadro 2.1, destacamos os quatro tipos de demandantes: a) População doméstica<sup>43</sup>, soberana sobre as riquezas da nação, que reclama o investimento dos recursos em gastos públicos redistributivos; b) Elites governantes, quando o Estado não participa diretamente da exploração do setor ou quando participa de forma parcial, reclamam a maximização dos benefícios da exploração por impostos ou investimentos; c) Burocratas da Empresa Estatal reivindicam as prioridades de investimento da empresa frente ao governo político; d) Investidores Estrangeiros exigem baixos impostos – seja sobre os royalties, seja sobre os lucros – um clima de investimento estável, e espaço para maior exploração das reservas (Luong e Weinthal, 2010).

---

<sup>43</sup> Vale salientar que a população sempre será demandante indireta, pois devido a necessidade de grande inversão de capital e tecnologia é impossível a um indivíduo explorar sozinho reservas de petróleo, gás ou cobre.

### Quadro 2.1. Status da demanda sob distintos tipos de estrutura de propriedade

Estrutura de Propriedade	Demandantes Diretos	Demandantes Indiretos
Propriedade Estatal com maior controle do Estado	Elites Governantes + Burocratas da Empresa	População Doméstica
Propriedade Estatal com menor controle do Estado	Investidores Estrangeiros + Elites Governantes	Elites Governantes + População Doméstica
Propriedade privada por empresas domésticas	Proprietários Domésticos	Elites Governantes + População Doméstica
Propriedade privada por empresas estrangeiras	Investidores Estrangeiros	Elites Governantes + População Doméstica

Fonte: Luong e Weinthal (2010, p. 11)

Todavia, esses dois modelos puros de regime de propriedade apresentam características mais dinâmicas na realidade empírica, onde há a presença de regimes que combinam estatização com privatização, como podemos constatar a partir do quadro 2.2. Dentre os regimes mais comuns estão a Propriedade Estatal ( $P2$ )<sup>44</sup> com menor controle estatal ( $E2$ ), a Propriedade Privada dos Investidores Estrangeiros e, por fim, Propriedade Estatal com maior controle estatal ( $E1$ ).

### Quadro 2.2. Predominância da estrutura de propriedade nos países em desenvolvimento a partir de 2005.

Estrutura de Propriedade	Número de países
Propriedade Estatal com maior controle do Estado ( $E1$ )	11
Propriedade Estatal com menor controle do Estado ( $E2$ )	18
Propriedade Privada Investidores Domésticos ( $P1$ )	0
Propriedade Privada Investidores Estrangeiros ( $P2$ )	16

Fonte: Elaboração do autor a partir de Luong e Weinthal (2010, p. 345-349)

#### 2.1.3. A variação dos regimes de propriedade

Como existem distintos modelos de regime fiscal e de propriedade, ou seja, distintas estratégias de desenvolvimento do setor de recursos naturais, a variação das estratégias de desenvolvimento nos Estados ao longo do tempo é esperada. Stevens

<sup>44</sup> A partir da Tabela 2 percebemos a presença de atores privados mesmo em regimes estatizados, fato que revela uma questão conceitual importante. CHUA, A. (1995). The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries. *Faculty Scholarship Series. Paper 342* e 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. referem-se a processos de nacionalização, ao invés de estatização. Preferimos utilizar o termo estatização, pois, como podemos notar, os investidores privados são partes importantes no desenvolvimento das reservas dos recursos. Conforme veremos no estudo de caso, o clamor da nacionalização tem um forte impacto discursivo sem, entretanto, espoliar completamente a presença dos investidores externos.

(2001) aponta algumas causas possíveis da variação dos regimes<sup>45</sup> rumo à estatização: a) países produtores resolvem maximizar os lucros sobre a produção atual de petróleo e gás, enquanto alteram os termos de investimento para os lucros futuros, através de elevada tributação; e b) a barganha obsolescente<sup>46</sup>, quando os investimentos externos são imobilizados em um país o poder de barganha relativa se modifica em favor da Elite Governante, que logo tenta incrementar os ganhos fiscais através de mudanças contratuais negativas aos investidores – mudança no direito de propriedade, aumento da carga tributária. Outras explicações associam a mudança de estrutura de propriedade a fatores internacionais como a volatilidade dos mercados de commodities – em períodos de altos preços os governos promovem uma onda estatizante, em períodos de baixa promovem a privatização.

Chua (1995), por sua vez, identifica ciclos de nacionalização e privatização na América Latina e Sudeste Asiático. Para o autor, fatores políticos, culturais e econômicos levam à mudança e “o ciclo privatização-nacionalização não pode ser entendido sem o reconhecimento dessa tensão fundamental entre as forças do mercado e as forças da divisão étnica”<sup>47</sup> existente nos países. Stevens (2001) também aponta a existência de ciclos de nacionalização<sup>48</sup> que são causados por fatores exógenos, como a ideologia do Estado e alienação das massas, ou exógenos, como a barganha obsolescente.

No entanto, o esforço para compreender essa variação deve levar em conta que cada mudança no regime de recursos tem implicações políticas, pois provê aos atores beneficiados pelas mudanças um instrumento de poder notável: a capacidade de manejar as rendas dos recursos. Por isso, Luong e Weinthal (2010) procuram encontrar variáveis de política doméstica que ajudem a explicar a variação ao longo do tempo da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. Dunning (2010) sugere que a competição eleitoral explica a manutenção ou a variação de certos regimes fiscais. Estuda o caso da Venezuela, mas aponta que o caso da Bolívia também parece carregar essa questão. Por sua vez, Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010) também sugerem que a contestação política em relação à distribuição dos recursos explica a variação das estratégias ao longo do tempo, mas aplicam seu estudo às repúblicas sucessoras da

---

<sup>45</sup> Estuda o caso dos países do Oriente Médio envolvidos em processos de nacionalização – como chama – dos recursos minerais.

<sup>46</sup> Este termo, cunhado por Vernon, 1971, apud Luong e Weinthal, 2010, define a relação assimétrica entre as empresas estrangeiras e os Estados.

<sup>47</sup> Chua (1995), p. 226.

<sup>48</sup> O autor utiliza o termo nacionalização como próximo ao que chamamos de estatização.

União Soviética. Mas a própria análise das autoras aponta que na América Latina essa variação não é um fato marginal, conforme a Quadro 2.3 (selecionamos os dados a partir dos anos 1980, pois estamos apenas considerando as variações ocorridas no setor durante o período em que os países dessa região transitaram para o regime democrático).

**Quadro 2.3. Variação da Estratégia de Desenvolvimento do Setor de Recursos Naturais nos Países da América Latina**

Período	E1*	E2**	P2***
1980-	Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela	Argentina, Bolívia, Peru	Trinidad e Tobago
1985-	Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela	Bolívia, Peru	Argentina, Trinidad e Tobago
1990-	Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Venezuela	Bolívia	Argentina, Peru e Trinidad e Tobago
1995-	Brasil, Chile, Equador, e México	Venezuela	Argentina, Bolívia (1996), Colômbia, Peru e Trinidad Tobago
2000-	Brasil, Chile, Equador, México e Venezuela	—	Argentina, Bolívia, Colômbia, Peru e Trinidad Tobago
2005-	Brasil, Bolívia (2006), Chile, Equador, México e Venezuela	—	Argentina, Colômbia, Peru e Trinidad Tobago

Fonte: Elaboração do autor a partir de Luong e Weinthal (2010, p. 345-349)

\*E1. Estatização com controle estatal

\*\*E2. Estatização sem controle estatal

\*\*\*P2. Privatização com propriedade de Investidores estrangeiros.

Conforme observamos no Quadro 2.3, a variação das estratégias é um fato corriqueiro na administração do setor de recursos. Contudo, ao contrário da tese de Chua (1995) e de Stevens (2001) não podemos falar de um ciclo de nacionalização ou privatização, já que observamos, no caso da América Latina, países onde a estratégia não foi alterada desde 1980 (Brasil, México, Chile e Trinidad Tobago). Por sua vez, Peru, Argentina e Colômbia modificaram as suas estratégias uma vez e, desde então, permanecem com a mesma estratégia. Já a Venezuela e Bolívia enfrentaram duas variações de estratégia de desenvolvimento do setor de recursos no período de uma década (1996-2006). Conforme argui Luong e Weinthal (2010), isso ocorre não por conta da presença de ciclos de nacionalização ou privatização, mas sim porque as conjunturas políticas domésticas que influenciam esta mudança. Em outras palavras, existem incentivos que estruturam a preferência dos atores domésticos a modificar ou manter a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos.

Desse modo, podemos analisar a questão das estratégias do setor de recursos em relação à sua variação ao longo do tempo. Portanto, o caso da Bolívia, em que ocorre uma grande variação de estratégias, torna-se um importante caso de estudo. O que leva os Estados a variarem as estratégias ao longo do tempo? Na seção 2.2 apontamos que a explicação está na competição política. Antes, vejamos as expectativas sociais e os resultados institucionais que cada estratégia oferece aos atores políticos domésticos, a fim de que possamos derivar as causas da variação.

#### 2.1.4 Modelos híbridos de Estatização e Privatização: expectativas sociais e resultados institucionais

A estrutura de propriedade influencia diretamente o tipo de regime fiscal que emerge, em outras palavras, afeta o padrão de arrecadação e de gastos de um país. Segundo Luong e Weinthal (2010) isso ocorre em razão dos divergentes incentivos para a gênese institucional que existem entre os atores relevantes que operam do sistema de recursos – os demandantes principais. Tratando da gênese institucional Knight (1992) afirma que:

Instituições não são criadas para constranger grupos e sociedades num esforço de evitar resultados sub ótimos, mas, ao contrário, são subprodutos de conflitos substantivos sobre as distribuições inerentes aos resultados sociais. De acordo com isso, o maior objetivo daqueles que desenvolvem as regras institucionais é ganhar uma vantagem estratégica vis-à-vis outros atores e, desse modo, o conteúdo substantivo daquelas regras devem refletir em regra preocupações distributivas (Knight, 1992, pág 40).

Knight (1992) aborda os efeitos distributivos do nascimento de instituições e este parece ser um argumento importante para que cada regime de propriedade produza o seu próprio modo de geração de receitas e de controle de gastos. Na verdade, essa questão de qual regime de receitas e gastos (regime fiscal) irá emergir é colocada por Luong e Weinthal (2010) a partir do prisma dos Custos de Transação<sup>49</sup>, das Expectativas Sociais<sup>50</sup> e das Relações de Poder<sup>51</sup> geradas entre os principais reclamantes por cada um dos tipos de regime de propriedade (Luong e Weinthal, 2010).

---

<sup>49</sup> KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press identifica o custo da criação de um determinado conjunto de regras institucionais. Custos de Transação elevados implicam diminuem os ganhos distributivos dos atores relevantes. Custos de Transação baixos, ao contrário, elevam os ganhos distributivos dos atores relevantes, pois estes não enfrentam constrangimento em suas ações e podem receber ganhos desproporcionais.

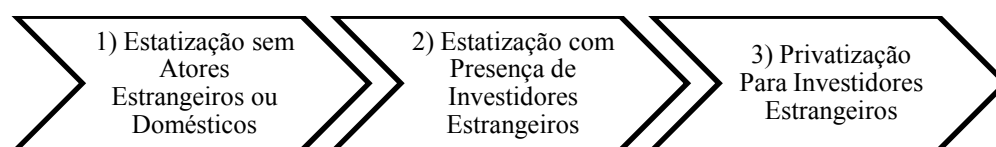
<sup>50</sup> Indica o que se pode esperar dos atores inseridos em um determinado contexto institucional. Se as expectativas sociais são baixas, os atores esperam pouco retorno, por exemplo, dos proventos da exploração de um recurso mineral. Se as expectativas sociais são elevadas, esperam o máximo retorno dos proventos. Luong e Weinthal (2010)

<sup>51</sup> “Poder está relacionado à habilidade de afetar o conjunto de viabilidade do outrem” Knight, 1992, p. 41. Nesses termos, a solução de problemas de ação coletiva pode ocorrer a partir de barganhas ou da

A organização da indústria de hidrocarbonetos pode ser vista a partir da relação entre demandantes indiretos e diretos. A População sempre será reclamante indireta, já que não pode participar da indústria, enquanto os Investidores Domésticos e os Investidores Estrangeiros são demandantes diretos, a depender do caso. As Elites Governantes, por sua vez, podem ser tanto demandantes diretos quanto indiretos, a depender da estrutura de propriedade adotada. Mas, afinal, o que significa isso em termos práticos? Ou seja, como elas afetam as preferências dos atores domésticos em termos da capacidade de recolher e de se apropriar das receitas obtidas pela extração dos recursos. Apontamos o papel das Elites Governantes, dos Burocratas Estatais, dos Investidores Estrangeiros e da População nessa relação.

As Elites Governantes (EGs) podem participar como demandantes diretos ou indiretos do sistema de recursos. Estas elites, numa democracia, são eleitas para mandatos fixos através de eleições periódicas, e a quem cabe decidir como serão alocados os recursos do governo. Segundo a teoria de Luong e Weinthal (2010), elas têm preferências em relação aos recursos que seguem uma linha ascendente (Ver figura 2.4).

**Figura 2.4. Preferência das EG em relação à estrutura de Propriedade do Setor de Hidrocarbonetos. Luong e Weinthal (2010)**



Fonte: Elaboração do autor a partir de Luong e Weinthal (2010)

A preferência das EGs se caracteriza por uma organização que privilegia a maior participação do Estado no setor de recursos, pois “provê o governo com a maior quantidade de autoridade decisória sobre o setor de recursos e o acesso mais direto aos seus proventos”<sup>52</sup>. A forma mais comum de exercer esse poder decisório sobre o setor de hidrocarbonetos é através das Empresas Estatais (EEs). À medida que as setas correm para a direita, o papel das EEs passa de principal operador em (1) para operador consorciado em (2) para finalmente não exercer nenhum papel relevante em (3). Através

---

coerção. Nas barganhas há uma relação de interdependência entre os atores. Na coerção há uma relação de dependência, na qual uma parte pode impor os termos do contrato. Nos regimes em que há a presença de empresas privadas, isso depende da relação de forças existente em um país no determinado momento e do cenário das commodities no ambiente internacional. Assim, tanto o Estado quanto às empresas podem impor os termos dos contratos. Um dos fatores que condiciona a relação de poder é a disponibilidade de outras fontes de receitas (Luong e Weinthal, 2010).

<sup>52</sup> Luong e Weinthal, 2010, p. 46.



das EEs, as EGs podem efetuar a entrega dos proventos dos recursos aos reclamantes indiretos (população) e, ao mesmo tempo, colher benefícios eleitorais. Com a vantagem de não haver controle externo dos gastos. Como os dirigentes das EEs são geralmente indicados pelas EGs, os Custos de Transação de utilizar as receitas retiradas da exploração para fins diversos do desenvolvimento da empresa são baixos.

Em suma, na estratégia E1 as rendas obtidas podem se tornar objeto de políticas de curto prazo. Em geral, a entrega dos proventos ocorre através de políticas distributivas<sup>53</sup>: subsídios aos combustíveis, empréstimos a baixo custo, financiamento do déficit fiscal, criação de empregos públicos etc. Nesse sentido, o regime fiscal preferido pelas EG, de acordo com a teoria, prioriza a retirada de rendas das EEs. É um cenário como esse que trabalha Wantchekon (2000), para quem as elites utilizam as rendas como vantagem eleitoral. Ou também Robinson et al. (2006), quando acusa o inchaço das EEs para fins eleitorais.

Todavia, nem sempre as EGs são as demandantes diretas, como é o caso das estratégias de Privatização. Nessa estrutura as EGs ficam privadas de operar através de EEs e mudam de pólo: tornam-se demandantes indiretos. Mesmo assim, a sua preferência é típica do demandante direto: buscar maximizar os ganhos fiscais do Estado através de regras tributárias formais e taxas elevadas. Afinal, como a gestão dos recursos passa às mãos das empresas privadas, a maneira dos reclamantes indiretos obterem as parcelas dos proventos é através de tributação. Nesse caso, a menor discricionariedade para utilizar as receitas advindas da exploração dos recursos está associada a políticas que visam o longo prazo.

Entre estes dois extremos está o regime híbrido Estatização com menor controle do Estado, no qual EGs e Investidores Estrangeiros (IEs) são os reclamantes diretos. Nele a preferência das elites permanece sendo o controle total sobre o sistema de recursos por meio das EEs. Contudo, ao lado delas, operam as Empresas Multinacionais, que possuem interesses distintos àqueles da EG. Nesse caso, há uma relação de poder entre os reclamantes diretos, o que, a depender do caso, levará a uma maior ou menor discricionariedade para extração de receitas e alocação de recursos por parte do Estado.

Os Burocratas Estatais são a face das EGs na exploração dos recursos. Em regra, a preferência desses atores é similar à das Elites: utilização política das rendas extraídas

---

<sup>53</sup> Segundo LOWI, T. J. (1964, Jul). American Business, Public Choice, Case-Studies and Political Theory . *World Politics* , pp. 677-715, a política distributiva é um tipo de decisão individualizada que pode ser chamada de política pública apenas por acumulação. Beneficiam grupos concentrados, e tem custos sociais difusos.

pela EEs. Isso porque as regras que criam estas companhias impõem a indicação de políticos para a chefia da companhia. Contudo, em alguns casos, os Burocratas podem insular as empresas da influência política e operar a partir de uma lógica econômica – do mesmo modo que os Investidores Estrangeiros<sup>54</sup>.

Os Investidores Estrangeiros (IEs) podem assumir apenas a posição de demandantes diretos, mas com um elevado custo de legitimidade perante a população, já que a exploração da riqueza nacional por estrangeiros pode significar a espoliação dos interesses nacionais (Stevens, 2001). Como representam empresas cujo interesse final é o lucro, a preferência desses atores é a maximização dos lucros e minimização da carga tributária. Ao mesmo tempo, preferem de regimes fiscais estáveis<sup>55</sup>, pois, como têm o papel de investir capital em longo prazo, buscam garantias de retorno econômico.

Nesse caso, as expectativas da população superam as prerrogativas e obrigações previstas nos contratos, o que indica a necessidade de investimentos em programas de assistência às comunidades e sendo a cobrança de boa governança frente às EGs é essencial para aqueles atores. Afinal, o insucesso de entrega do desenvolvimento econômico esperado em função da riqueza dos recursos é, em geral, creditado aos investidores estrangeiros<sup>56</sup>.

A População ocupa a posição de reclamante indireta e tem um papel fundamental na construção da estratégia. Como demandante indireta, sempre estará em desvantagem na divisão dos recursos, apesar de reclamar ativamente os frutos desses proventos. O Estado atua como garantidor dos seus interesses entregando benefícios distributivos ou redistributivos e/ou cobrando das empresas uma parcela de investimento social. Há uma expectativa de retorno dos proventos elevada ou baixa, que atua em função de quem opera diretamente o setor de recursos. Quando o principal operador é o Estado, há uma pressão popular para que o ele utilize todas as rendas disponíveis na provisão de bem estar. Isso porque há uma crença de que as receitas abundantes advindas da exportação dos recursos são suficientes para financiar o Estado e podem ser utilizadas para desenvolver a economia do país de forma autônoma. Segundo Wenar (2008) trata-se da identificação dos recursos como uma riqueza

---

<sup>54</sup> Na Venezuela, no início da década de 1990, a empresa estatal PDVSA passou a atuar com uma lógica de mercado e contra a expectativa do governo central, que buscava apropriar as suas rendas.

<sup>55</sup> Estabilidade que busca também o equilíbrio das contas estatais, pois Estados com grandes déficits orçamentários tendem a retirar do setor de recursos capital para cobrir o rombo financeiro.

<sup>56</sup> Não faltam exemplos nesse sentido. O caso boliviano parece se enquadrar nesse contexto, afinal a riqueza de gás natural não amenizou a desigualdade social e econômica do país (Cf. DESHAZO, P. (2008). Bolívia. In S. e. WEEINTRAUB, & t. D. (organizadores), *Cooperação energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier)

nacional inesgotável. Nesses termos, é possível que práticas de *rent-seeking* (Torvik, 2006) e de patronagem (Wantchekon, 2000) marquem a relação das EGs e população na administração dos recursos.

Quando o operador principal são os IE, a expectativa da população quanto à distribuição de favores é menor, pois assumem de antemão que parte das receitas irá correr para as empresas multinacionais. Todavia, essa expectativa supostamente baixa gera, em contrapartida, a necessidade dos IE alocarem uma parcela dos seus recursos em programas sociais a fim de que possam legitimar a sua presença no solo estrangeiro (por exemplo, a criação de empregos, auxílio à população das áreas afetadas pela exploração). As alocações podem ser determinadas em contrato ou por razões extracontratuais, mas têm como fim promover o desenvolvimento econômico que é esperado pela população em relação à exploração da riqueza nacional. Nesse caso, se as empresas não aparentam dar retorno à sociedade pela extração dos recursos, a legitimidade da operação passa a ser questionada.

#### **Quadro 2.5. Estratégia de desenvolvimento e comportamento dos atores relevantes**

<b>Estratégia</b>	<b>Regime Fiscal</b>	<b>Elites Governantes</b>	<b>Investidores Estrangeiros</b>	<b>Expectativa da Pop. Em relação à alocação das rendas</b>
<b>E1</b>	Baixa transparência fiscal prioriza a interferência política.	Extraem receitas das EE através de sobretaxação e empregos públicos. Interferência política na produção da EE	—	Muito Elevada. O Estado tende a ser o provedor da economia,
<b>E2</b>	Relativa Transparência Fiscal para atrair os IEs. Instabilidade da Taxação <sup>57</sup>	Extraem receitas das EE através de sobretaxação e empregos públicos. Também arrecadam impostos da IEs. Interferem nas EEs.	A legitimidade da operação é compartilhada com a EE. Menor investimento social.	Elevada. O Estado provedor, mas os IEs também são responsáveis pelo desenvolvimento.
<b>P2</b>	Maior Transparência Fiscal para a manutenção dos IEs. Instabilidade da Taxação	Extraem rendas apenas por meio de impostos.	Tem de assegurar a Legitimidade da operação: investimento social.	Baixa. O Estado tem de extrair a receita dos IEs através dos impostos. (expectativa de carga fiscal elevada).

Fonte: Elaboração do autor a partir de Luong e Weinthal (2010)

Diante da análise teórica das preferências esperadas dos principais demandantes do setor de recursos, podemos notar diversas situações de equilíbrio que beneficiam

<sup>57</sup> A instabilidade da taxaço decorre da irresponsabilidade fiscal dos governos. Quando a gestão econômica é falha, as EGs tendem a querer extrair mais receitas de curto prazo do seus sistemas de recursos. Essa medida afeta os investimentos de longo prazo.

atores distintos. Cada estratégia estrutura um tipo de extração de receitas e de capacidade de discricionariedade dos gastos pelos governos. No quadro 2.5, observamos que cada em estratégia de desenvolvimento os principais atores – Elites Governantes, Investidores Estrangeiros e População – têm preferências distintas. Isto significa que cada um desses modelos tem impacto real na vida política e econômica de um país em curto e longo prazo. A escolha de uma estratégia – estrutura de propriedade e regime fiscal – reflete distintos resultados para o setor de recurso que possibilitam uma maior ou menor probabilidade daquilo que a literatura chama de apropriação das rendas por parte dos governos – pressuposto fundamental da teoria da maldição dos recursos.

Assim, voltamos a questionar o que leva alguns países a variar as estratégias de desenvolvimento do setor de recursos. Conforme observamos na Quadro 2.3, enquanto há casos em que não há variação de estratégia – manutenção do status quo –, há casos como o da Bolívia, em que há uma grande variação na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. Se não podemos afirmar que há um ciclo de nacionalização ou privatização, então, seguindo o argumento de Luong e Weinthal (2010), temos de analisar as variáveis domésticas que levam à manutenção ou variação das estratégias. Neste trabalho estamos ocupados da análise da variação. Para tanto, a constatação de que na Bolívia entre 1980 e 2008 houve três estratégias do setor de recursos é bastante para questionar quais fatores influenciaram a variação dessa estratégia.

Em suma, nesta seção aprofundamos a discussão sobre a estrutura de propriedade no setor de recursos e as suas consequências para a estratégia de recursos – extração de receitas e discrição para gastos derivada da interação entre os demandantes principais. Elencamos os principais tipos de regimes encontrados na realidade empírica – E1, E2 e P2 – afetam as preferências dos atores relevantes em relação a cada uma das estratégias. De forma sintética, apontamos que as EG querem maximizar os gastos distributivos e minimizar o controle sobre as receitas derivadas dos recursos. Os burocratas estatais atuam, em regra, afinados com as preferências dos governos. Os IE buscam maximizar o lucro e minimizar o pagamento de tributos. Por fim, a população, que elege as EGs, reclama os proventos através de políticas sociais e de desenvolvimento que podem ser providas pelo Estado e/ou pelas empresas multinacionais. Caso as demandas da população não sejam satisfeitas, há um sério risco de

Também apontamos que a estratégia do setor varia ao longo do tempo e do espaço e vimos que na América Latina, o caso da Bolívia, bem como o da Venezuela,

são representativos dessa variação. Porém, uma questão ficou em aberto: o que leva à variação da estratégia do setor de recursos naturais? Na próxima seção apresentamos a nossa variável explicativa para esse fenômeno: a competição política.

## 2.2. Competição Política

---

Nessa altura, nossa tentativa de explicar a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais precisa definir de maneira clara o *mecanismo* pelo qual este fenômeno ocorre. Embora já tenhamos explanado que nossa hipótese de pesquisa é que a *competição política* causa a variação da estratégia de desenvolvimento, precisamos indicar de forma clara como essa variável será trabalhada. A competição política é entendida, neste trabalho, sobre o prisma das instituições democráticas que operam sob os limites de uma Constituição – corpo legal responsável atribuído em que condições indivíduos têm autoridade para tomar decisões em nome do Estado. Portanto, para os fins empíricos da próxima parte, a variação será verificada através da alteração das regras formais.

Apresentaremos a competição política do seguinte modo. Primeiro, discutimos a competição eleitoral a partir da contribuição de Downs (1999). Após, fazemos um breve debate sobre a abordagem da barganha de Knight (1992) para explicar o processo mudança institucional. Por fim, apresentamos o modelo de competição política adotado no trabalho.

### 2.2.1 Competição Eleitoral (as regras de fato)

Para a utilização da variável competição política, pressupomos existência de um regime democrático competitivo (Dahl, 1999; Sartori, 1994; e Downs, 1999). Sartori (1994, p. 124), a partir da contribuição de Dahl e Schumpeter, define a democracia competitiva como “um procedimento e/ou *mecanismo* que (a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral (b) atribui *poder ao povo* e (c) estabelece a *responsividade* dos líderes para com os liderados” (grifo do autor). Essa definição enfatiza que a escolha das Elites Governantes – Legislativo e Executivo – ocorre através de eleições livres e periódicas, na qual há o sufrágio dos cidadãos adultos e a representação através de partidos políticos. Além disso, que as Elites têm de responder às demandas da população a fim de que possam permanecer no poder.

Nossa abordagem de competição política deriva de Downs (1999), que oferece uma abordagem da escolha racional – eleitor vota racionalmente – na qual identifica, através de um modelo espacial, como se opera a competição eleitoral. Nesse modelo, a seleção das Elites Governantes (EGs) é feita de seguinte forma: a cada eleição a População vota em determinados partidos que governarão durante o próximo período

eleitoral ( $t + 1$ ). Cabe a essas Elites governar a sociedade durante o período ( $t$ ) em que estão no poder, e ter, portanto, a capacidade decisória sobre os rumos da sociedade.

O eleitor é um ator racional, que vota de maneira “eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados”<sup>58</sup>. Em outras palavras, vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará uma maior *renda de utilidade*. A *renda de utilidade* da população é proveniente da atividade governamental, que são os “benefícios que o beneficiário não percebe que está recebendo” e os “benefícios que ele sabe estar recebendo, mas cuja fonte exata ele não conhece”<sup>59</sup>. Para completar o modelo do voto racional, lembra que, no jogo político, os governos tentam fazer com que os eleitores percebam os benefícios que estão recebendo (provimento de informação), pois os eleitores votam de acordo com os benefícios que tomam consciência.

Se a informação é importante, uma maneira pela qual os cidadãos podem identificar os benefícios é através das ideologias<sup>60</sup>: “ferramentas que permitem os eleitores economizarem os custos de informação relacionados às posições políticas dos diferentes atores políticos”<sup>61</sup>. Assim, os partidos simbolizam, através de distintos programas ideológicos, as suas posições diferenciadoras em relação aos outros partidos de tal forma a permitir ao eleitor compará-los e tomar uma decisão. Como a preferência do eleitor pode ser expressa em um pico único, Downs (1999) procura calcular como as ideologias mudam em conteúdo à medida que os partidos manobram pelo poder.

Para tanto, utiliza um modelo espacial unidimensional para representar as orientações ideológicas que cercam os cidadãos. Na Figura 2.6, está representado o modelo de Downs (1999) que reduz a questão política ao grau de intervenção governamental na economia<sup>62</sup>. Nesse modelo, Esquerda e Direita<sup>63</sup> representam agendas econômicas distintas: nos extremos, a Esquerda representa um maior controle

---

<sup>58</sup> DOWNS, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp. p. 58

<sup>59</sup> Idem, *ibid.*, p. 58.

<sup>60</sup> A ideologia é “uma imagem verbal de boa sociedade e dos principais meios de construir tal sociedade”. *Ibid.* p. 117.

<sup>61</sup> ROSAS, G. (2010). Issues, Ideologies, and Partisan Divides: Imprints of Programmatic Structure on Latin American Legislatures. In: H. KITSHELT, K. A. HAWKINS, J. P. LUNA, G. ROSAS, & E. J. ZECHMEISTER, *Latin American party system* (pp. 70-94). New York: Cambridge University Press. p. 71.

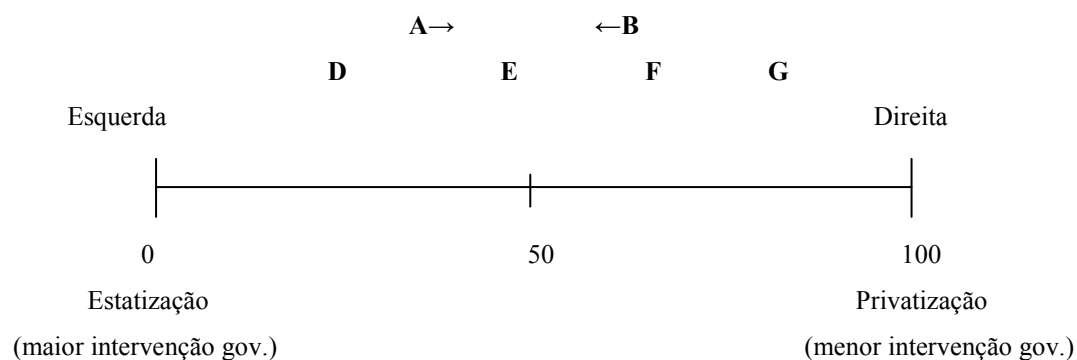
<sup>62</sup> Estamos ocupados aqui unicamente com a ideologia política na dimensão econômica, nos termos de Rosas (2010).

<sup>63</sup> Os rótulos ideológicos vinculam a Esquerda-Direita a determinados programas. Segundo, Rosas (2010, p. 110), na dimensão econômica, a Direita aparece ligada a valores como a privatização e menor proteção social e a Esquerda “means being secular, in favor of social redistribution to the poor, and protectionist or nationalist”.

governamental, enquanto a Direita representa um mercado livre. Podemos relacionar o grau de intervenção governamental na economia com as estratégias de desenvolvimento baseadas em estatização ou privatização em cada ponta da linha. Governos de Direita tendem à privatização, enquanto governos de esquerda tendem à estatização.

O modelo de Downs implica, ainda, distintas distribuições dos partidos ao longo da linha. Nos sistemas bipartidários, cada partido tentará se parecer com o seu oponente, ou seja, caminham em direção ao centro a fim de conquistarem o eleitor mediano. Em um sistema multipartidário<sup>64</sup>, os partidos se empenham para se distinguir ideologicamente dos outros e manter a pureza de suas posições, já que a mobilidade deles ao longo da reta não proporciona um maior número de votos. (ao longo da reta, A e B representam partidos no sistema bipartidário, e D, E, F, G representam partidos no sistema multipartidário com distintas propostas ideológicas).

**Figura 2.6 Orientação espacial da posição ideológica dos partidos**



Fonte: Elaboração do autor a partir de Downs (1999)

Cumpramos ressaltar que os partidos nesse modelo não podem se movimentar livremente pela linha. A movimentação ocorre pelos eleitores, que podem modificar a sua *renda de utilidade*. Além disso, fatos novos como a alteração da legislação eleitoral – incorporando novos eleitores ou criando novos distritos eleitorais – podem reorganizar a posição dos atores na estrutura Esquerda-Direita. Somente com a mudança da distribuição dos eleitores na escala política podem surgir novos partidos e novas ideologias preponderantes (Downs, 1999).

Retomando o conceito de Sartori (1994), a competição eleitoral na presença do eleitor racional implica que a População seleciona as Elites Governantes por meio da comparação dos possíveis desempenhos futuros que espera dos partidos concorrentes

<sup>64</sup> O interesse pelos sistemas multipartidários é crucial para este trabalho, por isso nos deteremos apenas a esse sistema partidário. A redemocratização da América Latina tem como uma característica o multipartidarismo. Além disso, o nosso caso de análise, a Bolívia, tem por característica ter um sistema multipartidário.



com o desempenho do partido que está no poder, ou seja, julgando as políticas do partido no poder. Considerando que há diferenças ideológicas entre os partidos no poder e de oposição, a População escolhe “entre as futuras projeções desses dois conjuntos de políticas”<sup>65</sup>. Assim, a população projeta no campo econômico o cenário em que percebe o recebimento de maior benefício. O problema que se põe é: como operacionalizar a medida da *renda de utilidade* do cidadão neste trabalho?

Tomamos como parâmetro a expectativa da População (seção 2.2) em relação aos recursos, no qual a *renda de utilidade* é uma função da expectativa dos cidadãos em relação aos recursos. Assim, quando a *renda de utilidade* do cidadão é frustrada, cresce a possibilidade de voto em partidos que tenham projeções de políticas distintas ao *status quo*. Consideramos o *status quo* o tipo de estratégia de recurso vigente no período (  $t$  ) e a mudança a ocorrer no período (  $t + 1$  ).

Delinearemos, na próxima seção, a estrutura do nosso modelo de preferências. Em seguida, pontuamos algumas questões acerca do impacto dos sistemas multipartidários da competição política no mundo empírico.

### 2.2.3. A barganha distributiva

Conforme vimos, a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais pode assumir ao menos quatro formas durante o *status quo*. Entretanto, queremos explicar a variação das estratégias, ou seja, uma mudança institucional. A competição eleitoral leva à seleção de Elites que representam ideologias distintas entre si e, portanto, projetos decisórios distintos, pressupondo que a distribuição de eleitores ao longo da escala Esquerda-Direita molda a vida política da nação (Downs, 1999). Em outras palavras, os grupos que assumem o poder têm a capacidade de alterar as regras formais do jogo político (North, 1990) de acordo com os limites estabelecidos na Constituição, mas condicionados às preferências ideológicas dos que chegam ao poder<sup>66</sup>.

A fim de explicar a mudança, partimos da abordagem da barganha distributiva de Knight (1992). Segundo o autor, a mudança institucional surge de conflitos estratégicos sobre resultados sociais substantivos promovidos por atores relevantes na sociedade, num contexto de assimetria de poder. Os atores sociais relevantes modificam

---

<sup>65</sup> Downs, 1999, p. 63.

<sup>66</sup> Na próxima seção veremos que onde há muitos atores com poder de veto a mudança encontra maior dificuldade.

as instituições sociais com intuito de obter benefícios individuais<sup>67</sup> em detrimento da maioria. Aqui entre o elemento poder. Embora haja uma situação de equilíbrio na sociedade (*status quo*), em alguns momentos críticos há um desequilíbrio nas relações existentes (*status quo*) que proveem mais poder a um ator social frente aos outros. Desse modo, sem haver a variação nas relações de poder não haverá mudança, pois nenhum ator social cria ou modifica instituições se os *Custos* forem maiores que os *Benefícios* a serem providos pela mudança.

Na abordagem da barganha, as instituições sociais determinam como os *benefícios* associados a uma determinada questão estão distribuídos pela sociedade. Num contexto em que os atores são racionais, haverá a busca por benefícios individuais pelos atores sociais relevantes. Os *custos* e os *benefícios* são distintos em cada contexto histórico. Aqui, os benefícios para os atores relevantes podem ser: a) desenvolver o sistema de recursos do país, gerando assim perspectivas de ganhos de longo prazo; b) ascensão ou manutenção no poder, em se tratando das Elites Governantes

Então, para aplicarmos essa abordagem temos de identificar quem são os atores sociais relevantes e determinar se eles têm preferências conflitantes, as consequências das políticas e econômicas das instituições em que estão inseridos e a existência de assimetrias de poder de barganha nas relações entre os atores (Knight, 2001).

#### 2.2.4. O modelo da competição política

O modelo proposto é aplicável a um país democrático dependente dos recursos naturais, cujos proventos são fonte significativa de renda para Estado na promoção do bem estar da população. No período ( $t$ ) existe uma estratégia de desenvolvimento em curso, o *status quo*, no qual há demandantes que percebem os *Benefícios* diretos e indiretos dos proventos.

A decisão sobre a estratégia de desenvolvimento atual, *status quo*, ocorreu no período ( $t - 1$ ), fruto de uma escolha política feita pelas Elites Governantes eleitas para exercer o poder no período ( $t + 1$ ). Cumpre ressaltar que as estratégias representam plataformas de desenvolvimento de longo prazo, portanto, os *Custos* da mudança são muito elevados, pois retiram as perspectivas de *benefícios* de longo prazo dos atores sociais relevantes envolvidos na estratégia. As EGs de ( $t - 1$ ) tomam a sua decisão

---

<sup>67</sup> KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press, contrapõe as visões contratualistas da emergência e mudança institucional, pois elas afirmam que as instituições emergem e mudam sempre com o intuito de obter o ótimo de Pareto ou para solucionar problemas de ação coletiva. Enfatiza, ainda, que os atores buscam ganhos distributivos ao invés de bens coletivos.

acerca do desenvolvimento do setor de recursos baseadas em dois componentes: o próprio componente eleitoral ideológico e da capacidade do país desenvolver de forma autônoma os seus recursos<sup>68</sup>. Para fins de análise, tomamos a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos adotada em  $(t - 1)$  como dada.

O componente ideológico decorre da seleção das EGs através da competição eleitoral. Consideramos o sistema multipartidário em que os partidos ocupam posições distintas na linha ideológica. Também derivamos de Downs (1999) o pressuposto de que o partido tem como objetivo chegar ao poder. Reduzimos a questão ideológica à dimensão da presença do Estado na economia. Nesses termos, partidos à Direita representam uma menor intervenção do Estado na economia. Partidos à Esquerda representam uma maior intervenção do Estado na Economia. Esta divisão teórica é consistente com os estudos sobre partidos na América Latina<sup>69</sup>.

Numa democracia, a representação do Estado ocorre a partir da relação entre dois atores estratégicos<sup>70</sup>: a População e as Elites Governantes. Nessa relação, as Elites Governantes são o *agente* e a População o *principal*. A População tem destaque na arena eleitoral, pois: a) modifica as elites caso sinta que a sua *renda de utilidade* não está sendo atingida; e b) mantém as elites caso a sua *renda de utilidade* esteja satisfeita. No *status quo* a população possui a seguinte *renda de utilidade* (expectativa de benefícios):

- 1) *Estatização com maior controle Estatal*: a população espera receber grande volume de proventos através de políticas distributivas ou redistributivas. Nesse caso, a simples extração dos recursos pelo Estado resulta na percepção de que os proventos estão gerando bens públicos, já que o Estado (principal da relação) é o demandante direto.
- 2) *Estatização com menor controle Estatal*: a população espera receber grande volume de proventos através das políticas do Estado e também por meio do pagamento de impostos e da contribuição social das empresas estrangeiras.
- 3) *Privatização com Investidores Estrangeiros*: a população espera receber menos proventos, se comparado ao regime estatal. Todavia os exige da seguinte forma: a) das empresas estrangeiras que contribuam socialmente e

---

<sup>68</sup> Ou seja, independente de investimento de capital e tecnologia estrangeira ou com a presença dela em maior ou menor grau.

<sup>69</sup> Cf., Rosas, 2010.

<sup>70</sup> Não consideramos aqui o papel dos grupos de pressão empresariais na formação das decisões do Estado. Restringimos a nossa análise a uma competição eleitoral.

paguem impostos; b) do Estado que cobre impostos elevados para que gere o maior número de bens públicos possíveis.

As Elites Governantes, por sua vez, buscam manter-se no poder e, para isso, intentam entregar o máximo de proventos para a população. Vale ressaltar que as Elites também têm vantagens no *status quo*:

- 1) *Estatização controle estatal*: as EGs possuem grande discricionariedade no uso dos recursos e podem, assim, comprar apoio político a fim de afetar as eleições do período  $(t+1)$ .
- 2) *Estatização sem controle estatal*: as EGs ainda possuem capacidade de manejo nos gastos, porém em menor escala, e podem comprar apoio político nas eleições do período  $(t+1)$ .
- 3) *Privatização com Investidores Estrangeiros*: as EGs possuem pouca influência no manejo dos recursos. Assim, não podem influenciar os resultados eleitorais a partir de patronagem.

Portanto, o componente eleitoral da decisão pela estratégia atual de desenvolvimento do setor de recursos é definido pelos eleitores que escolheram as EGs no período  $(t - 1)$ . A alternativa de recursos enuncia se o país possui condições financeiras de desenvolver o seu sistema de recursos de forma independente ou com a presença de Investidores Estrangeiros.

Esse é o cenário de equilíbrio: há uma decisão política anterior  $(t - 1)$  que define o sistema de recursos do período  $(t)$ . Tomamos o sistema de recursos do período  $(t)$  como dado<sup>71</sup> e a partir dele estudamos como ocorre a mudança ou as mudanças. Nesse cenário, a estabilidade institucional permite que os atores envolvidos na extração dos recursos possam efetuar trocas complexas de longo prazo sem se preocupar com os termos de transação (North, 2005).

Entretanto, embora as instituições sejam fundamentais para manter a estabilidade das relações humanas, estão em constante mudança, seja de forma incremental, seja por meio de rupturas (North, 2005). Ruptura que é simbolizada pela visível insatisfação em relação à provisão de receitas através dos recursos – no caso deste trabalho, a variação é considerada uma mudança de ruptura. A insatisfação é

---

<sup>71</sup> Essa é uma questão de recorte temporal. Como nos países a estratégia de desenvolvimento de recursos sofre grande variação ao longo do tempo é impossível para este trabalho capturar toda a variação ao longo do tempo dessas estratégias. No nosso caso de análise, a Bolívia, a primeira notícia de desenvolvimento do setor de recursos naturais data de 1916. Ademais, estamos formulando a nossa explicação em um contexto democrático onde as decisões do Estado passam pelo crivo eleitoral da população.

medida, nesse trabalho, através de: a) presença de protestos ou tentativa de secessão; b) grave possibilidade do setor de recursos não poder explorar a riqueza existente. A estratégia de desenvolvimento do setor de recursos é um tipo de instituição forjada pelo Estado e a sua variação também simboliza os processos de mudança. Mas aqui estamos tratando das rupturas – variação entre Privatização e Estatização, ou vice versa –, não de mudanças incrementais – elevação unilateral dos impostos ou exigência de maior contribuição social. O conceito de mudança adotado significa um ajuste marginal no complexo de regras, normas e execução que formam a estrutura institucional (North, 2005). Ou seja, estamos preocupados com mudanças nos objetivos gerais da política do setor de recursos naturais que levam à variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos.

Vimos que a estratégia do setor de recursos varia ao longo do tempo nos países e tentamos explicar essa variação através da competição política. Para tanto, temos que separar as duas situações: *equilíbrio* e *mudança*. No *equilíbrio*, a *renda de utilidade* da população está elevada – as expectativas em relação à distribuição dos proventos e quanto à legitimidade de quem explora são elevadas. Nesse sentido, a População vota pela manutenção dos partidos no poder. Ao mesmo tempo as EGs repassam os proventos dos recursos para a população, seja na forma de política distributiva (patronagem a fim de influenciar voto), redistributiva (criando políticas públicas a partir das rendas obtidas pela taxaço do setor) e/ou impondo aos IEs obrigaçoões contratuais e extracontratuais de participação social. Assim, na situação de *equilíbrio* (estabilidade) o poder de barganha está nas mãos das Elites Governantes, pois ele distribui os benefícios de que a População não pretende se desfazer.

No contexto de *mudança*, a *renda de utilidade* da população está baixa no período (*t*) – expectativas baixas. Isso ocorre porque as EGs não conseguem entregar os proventos dos recursos à População: não conseguem impor aos IEs obrigaçoões sociais, arrecadam pouca receita através de taxaço, ou simplesmente a indústria de recursos não tem capacidade de produção suficiente para gerar rendas para o Estado – fato que reduz a capacidade de entregar bens por via distributiva ou redistributiva à População. Diante da expectativa frustrada por parte da População, a relação de poder entre os atores sociais relevantes se inverte. Nessa situação o poder de *barganha* pende para a População que passa a exigir *mudança* da orientação econômica do Estado. Barganha que se materializa no voto em partidos de oposição que prometem maximizar a *renda de*

*utilidade*<sup>72</sup> através de outras propostas programáticas – nessa análise, uma variação na escala Esquerda-Direita.

Desse modo, se no período ( $t$ ) a *renda de utilidade* dos eleitores em relação aos recursos não for alcançada, os cidadãos tenderão a votar em grupos que proponham uma nova forma de redistribuir os recursos no período ( $t + 1$ ), pois, como já observado, cada estratégia de desenvolvimento leva a modos de redistribuição dos recursos distintos para a População. A título de exemplo, a redistribuição dos ganhos por partidos de Esquerda tende às estratégias de Estatização e por partidos de Direita tende às estratégias de Privatização.

Como estamos falando em mudanças de ruptura, elas ocorrerão apenas quando os *Custos* de mudar estratégia de desenvolvimento dos recursos forem menores que os *Benefícios*. Os *Custos* referem-se à mudança de *status quo*: se ajustes marginais logram êxito em fornecer mais proventos à população, os custos de mudança são elevados. Vale ressaltar que, para a população, a *informação* acerca dos *Custos* ocorre através de atalhos de informação (ou ideologia) providos pelos partidos. Enquanto as informações fornecidas pelos partidos do *status quo* forem críveis<sup>73</sup>, os *Custos* de mudanças são elevados. Quando as informações dos partidos da *mudança* forem críveis, os *Custos* serão baixos.

Os *Benefícios* são claros para a População: mais bens públicos providos pela receita dos recursos. Os *benefícios* futuros ( $t+1$ ) têm de ser facilmente identificáveis pela população em relação ao *status quo* ( $t$ ). De acordo com o exposto na seção 2.1, podemos inferir que a estratégia estatização tem vantagens em relação à estratégia privatização, pois sob a tutela do Estado, os benefícios providos parecem ser maiores, uma vez que na Estatização o Estado é demandante direto e indireto. De forma clara, o demandante direto retém a maior parcela dos ganhos do setor e tem a discricão de distribuí-lo, assim: a) a EG terá vantagem no poder no período ( $t$ ) <sup>74</sup> e no período ( $t +$

---

<sup>72</sup> É importante ressaltar que a População busca elevar a sua percepção de ganhos com os recursos. Se em qualquer dos arranjos presentes no *status quo* a população não percebe os ganhos, buscará aquela estratégia que, segundo a escala presente na seção 2.1, maximize os seus ganhos. A população não faz juízo se uma determinada estratégia traz ganhos em curto ou em longo prazo. Devemos lembrar que o atalho da população sobre as informações da orientação política é dada através de ideologias que são imagens de bons resultados sociais.

<sup>73</sup> Por informação crível, considero a capacidade do grupo em questão influenciar os cidadãos sobre as medidas tomadas. Por exemplo, enquanto a estratégia Privatização com a presença de Investidores Estrangeiros estiver entregando bens para a população, o custo dos partidos à direita informarem suas ideologias é baixo. Quando os bens não são entregues, por sua vez, o custo de informar a ideologia é elevado, pois a População está disposta a optar por outras ideologias.

<sup>74</sup> Ver seção 2.2. As EGs passam a ter a vantagem de utilizar os recursos para se perpetuar no poder.

1); b) o IE terá vultosos ganhos econômicos no período ( $t$ ). Ou seja, há vantagens comparativas em prol da Estatização.

Devemos dedicar mais um espaço para a vantagem de mudança em prol da Estatização. A vantagem que a Estatização tem em relação à Privatização está assentada na fragilidade do ator IE na segunda estratégia. Conforme pontuamos, os IEs têm de legitimar a sua presença nos países em que operam através investimento em desenvolvimento social e de demanda de responsividade junto ao Estado, já que a falha em entregar os bens exigidos à população será facilmente creditada pelos políticos na conta dos IEs. Além disso, afirmamos, na seção 2.1, que a estratégia Estatização é preferida pelas Elites Governantes, pois possibilita uma maior discricionariedade nos gastos. Assim, independente da coloração ideológica, as EGs tenderão a estruturar estratégias que possibilitem maior parcela de recursos para elas.

Isso não significa, porém, que não haja influência do aspecto ideológico na formação da estratégia de recursos, nem que isso não esteja amparado no apoio conseguido através das urnas. Como afirma Rosas (2010), na América Latina as elites políticas parecem estar divididas entre (esquerda-direita) se os investimentos estrangeiros são permitidos ou não para as indústrias estratégicas – aqui, indústria de recursos. Como a mudança de estratégia ocorre apenas quando há possibilidade de ruptura<sup>75</sup>, a disposição das elites e suas ideologias políticas no momento irá determinar o resultado da estratégia de recursos<sup>76</sup>.

Dessa forma, a competição política assume um papel importante na captação da variação de estratégia do setor de recursos naturais. Variação que ocorre em termos de ruptura do marco legal atual ( $t$ ) para adoção de um novo modo ( $t+1$ ) de desenvolver as relações que cercam a exploração dos recursos. A insatisfação da população, *principal* na relação com Estado, em relação a sua *renda de utilidade* dos proventos dos recursos marca a necessidade de mudança. Quando a estratégia do *status quo* falha em responder as expectativas da População, esta buscará novas ideologias que tendam a redistribuir os recursos de forma mais benéfica aos seus interesses. Fará essa escolha através das eleições, reprovando os partidos que sustentam a estratégia do *status quo* e aprovando a oposição que buscam a mudança.

---

<sup>75</sup> O país quebrar por ausência de recursos e/ou existência de manifestações populares que colocam em xeque a ordem.

<sup>76</sup> Ressaltamos que a estratégia Estatização terá baixa chance de ocorrer caso o Estado não disponha de capital financeiro e tecnológico para desenvolver o setor de recursos naturais. Nesse caso, os discursos reformistas de direita têm maior chance de prevalecer, na medida em que admitem a presença de investidores estrangeiros no país.

Este capítulo encerra as discussões teóricas que cercam a estratégia de recursos naturais. Na próxima parte, analisaremos o caso da Bolívia onde a variação da estratégia de recursos durante o período de democratização ocorreu em dois momentos distintos. Buscamos verificar se a variável competição política pode explicar de modo satisfatório as duas variações ocorridas no caso em análise. Ao mesmo tempo, essa identificação poderá no auxiliar a identificar por que a Bolívia não é indicada como um país amaldiçoado pelos recursos (Dunnings, 2008; Mares, 2008) ao longo do período de análise.



## PARTE II

### **Capítulo 3. O caso da Bolívia: histórico de dependência dos recursos naturais (1952-1985)**

---

Neste capítulo iniciamos estudo do caso boliviano e apontamos a histórica dependência desse país em relação aos recursos e os seus efeitos na política do país. Na primeira seção (3.1) analisamos o período entre 1952 e o fim dos anos 1970. Na seção seguinte, escrutinamos o período da redemocratização, crucial para entendermos a variação da estratégia nos anos 1990.

#### **3.1. A revolução de 1952 e o início do estado rentista boliviano**

A história política e econômica da Bolívia está intimamente atrelada à dependência dos recursos naturais, fato que remonta ao período de colonização espanhola. Dependência que sugere uma relação especial entre a economia dos recursos e o Estado. Essa situação adentrou o período republicano, século XX, quando o país poderia gozar das rendas dos recursos naturais de forma independente e com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social. Contudo, a notável pobreza em que vivem os cidadãos desse país, até hoje um dos mais pobres da América Latina, sugere que riqueza de recursos naturais operou efeitos amaldiçoados para a economia do país ao longo da sua história (Auty, 1993; Morales, 2002, Grindle, 2003), em que pese os efeitos democráticos em relação ao regime político (Dunning, 2008). Para acessar essas conclusões temos de nos voltar à análise de cada ciclo e seus impactos no país andino.

Em momentos distintos, estanho, petróleo e gás natural foram – nessa ordem – a principal fonte de exportação e de receita estatal do país andino. A cada ciclo de commodities, novas tensões entre os atores políticos relevantes nos países<sup>77</sup> eram geradas, numa clara relação entre ganhadores e perdedores do controle dos recursos naturais. O ciclo do estanho marca os primeiros oitenta anos do século XX. O ciclo do petróleo tem uma fase curta, porém importante, nos anos 1970. A fase do gás natural inicia-se nos anos 1970 e ganha maior importância nos anos 1990 e 2000. A identificação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais em cada um desses ciclos

---

<sup>77</sup> Nesse caso, os atores relevantes são aqueles apontados na seção 1.2 e 2.1, ou seja, os demandantes diretos e indiretos: *População, Elites Governantes, Investidores Estrangeiros e Investidores Domésticos*.

oferece uma abordagem intuitiva para o estudo da dependência dos recursos naturais na Bolívia. Afinal, como vimos na seção 2.1, podemos derivar distintos resultados institucionais para cada tipo de estratégia adotada.

O nosso recorte de pesquisa prioriza o estudo dos recursos naturais durante o período democrático iniciado nos anos 1980 na Bolívia. Entretanto, para traçarmos o processo de variação da estratégia de recursos naturais e os seus efeitos durante o período democrático de 1982-2008, temos, obrigatoriamente, de voltar os olhos para a história de dependência dos recursos naturais no país andino. Fatos históricos, como a Revolução de 1952 e o tipo de representação dos grupos de interesse desde então, auxiliam a compreensão dos fatos contemporâneos.

Nesta seção, introduzimos quatro momentos da variação da estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais entre 1950 e 1980: 1) a estatização do estanho na revolução de 1952, na qual as Elites Governantes (EGs), com o apoio da População, retiraram o domínio do oligopólio dos Investidores Domésticos; e 2) a liberalização para o investimento estrangeiro em 1955, na qual os Investidores Estrangeiros (IEs) passaram a figurar como atores estratégicos no setor de estanho e petróleo por um curto período; 3) a posterior estatização do setor de (1969), na qual as Elites Governantes retiram os IEs do setor de recursos; e 4) a permissão do investimento estrangeiro em 1971. Estas variações estão intimamente ligadas a eventos político chave na história da Bolívia: (1) e (2) com a revolução de 1952 e o seu posterior governo (1952-1964) e (3) e (4) com o período da ditadura militar (1964-1978) e a sua queda.

### 3.1.1. Estanho: Investidores Domésticos *versus* População e Elite Governante

Já nas primeiras décadas do século XX, o estanho serviu como o motor do crescimento econômico da Bolívia, embora de uma forma bastante peculiar. A primeira estratégia de desenvolvimento do setor foi a *Privatização com Investidores Domésticos* na qual uma pequena oligarquia das famílias Patiño, Aramayo e Hochschild, conhecida como *La Rosca*, eram os demandantes diretos dos recursos. A formação de um oligopólio foi crucial para determinar a lógica política e econômica do país durante a primeira metade do século XX, bem como para forjar uma forte desconfiança popular em relação aos investidores privados que até hoje perpassa o discurso dos políticos bolivianos (DeShazo, 2008).

Para dimensionar a importância do estanho na economia boliviana de então, vale destacar que até a Segunda Guerra Mundial, essa oligarquia mineira produzia algo entre

25% e 50% da produção mundial de estanho<sup>78</sup>. Na arena econômica doméstica, o setor era responsável por cerca de 80% das exportações do país, além de ser o maior empregador das classes médias urbanas. Até a década de 1980, a indústria do estanho seria o principal vetor da economia boliviana.

Por esse poder de influência no país<sup>79</sup>, podemos explicitar a relação em torno dos recursos nesse momento histórico a partir de um contraste: Investidores Domésticos (demandantes diretos) *versus* População e Elites Governantes (demandantes indiretos). Isso porque apesar da importância econômica substancial do setor, os “barões do estanho”<sup>80</sup> se opunham de forma reativa às tentativas do Estado de conseguir maior parcela de impostos e dos trabalhadores pela concessão de direitos. Mas, ao longo dos anos; a pressão por maior contribuição desses atores para o Estado se avolumou<sup>81</sup>. Por exemplo, o imposto de exportação do estanho em 1906 era de 4%, chegando ao máximo de 15% durante o governo nacionalista do General Villarreal<sup>82</sup> (1943-1946). Dessa forma, os demandantes indiretos dos recursos (População e Elites Governantes) pouco usufruíam dos proventos dos recursos.

Apenas após o *crash* da bolsa de Nova Iorque, em 1929<sup>83</sup>, que a estabilidade dessa relação de poder começou a se alterar. O preço do estanho passou a decrescer de forma gradativa no mercado internacional, fato que se mostrou traiçoeiro para a economia boliviana nos anos seguintes, com o aumento do desemprego nas cidades e a queda do PIB nacional. O aumento do desemprego alimentou a formação de um movimento sindical liderado pelos trabalhadores das minas – os sindicatos se tornariam atores políticos relevantes até os anos 1980. Por sua vez, a oligarquia reprimia esses grupos organizados nascentes com bastante violência por meio do aparato estatal sob sua tutela<sup>84</sup>. O massacre promovido pelo exército na mina de Catavi, em 1942, sob as

---

<sup>78</sup> Devido ao volume de produção, essa elite tinha a capacidade de ditar os preços do mercado mundial da commodity.

<sup>79</sup> Dunning, 2008, relata que o banco da família Patiño tinha um capital de giro maior do que a receita estatal, em 1906. Ao mesmo tempo, cada uma das famílias dominava os três principais jornais do país.

<sup>80</sup> Idem, *ibid*.

<sup>81</sup> Dunkerley, 2003, mostra como a relação entre o Estado e a oligarquia mineira foi se deteriorando ao longo dos anos.

<sup>82</sup> Villarreal foi assassinado em frente ao palácio presidencial como represália às suas posições nacionalistas que precederam o momento da revolução de 1952 (Camargo, 2006).

<sup>83</sup> DESHAZO, P. (2008). Bolívia. In: S. e. WEEINTRAUB, & t. D. (organizadores), *Cooperação energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier.

<sup>84</sup> Os “barões” pagavam aos soldados do exército boliviano salários e benefícios em troca de apoio repressivo (Dunning, 2008).

ordens de Patiño, no qual foram assassinados 35 mineiros desarmados<sup>85</sup>, serviu para alimentar ainda mais a contestação à oligarquia.

Nesse momento, o partido *Movimiento Nacional Revolucionário* (MNR) já se consolidava como o principal partido de esquerda e movimento político mais poderoso da nação<sup>86</sup>. Ao lado do partido estavam os trabalhadores mineiros organizados através da *Federación Sindical de Trabajadores Mineiros de Bolivia* (FSTMB) que passou a lutar em conjunto contra o domínio político da oligarquia e tornou-se um ator político de extrema relevância na política boliviana até os anos 1980. Ambos estavam afinados com movimento da América Latina que repensava o papel do Estado e dos trabalhadores na sociedade.

A mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de estanho estava fundado em um discurso ideológico<sup>87</sup> promovido pela ascensão do partido populista de esquerda – o MNR. Segundo Gamarra e Malloy (1997), o MNR “projetou um conflito entre a ‘nação’ (a classe média, os trabalhadores e os campesinos) e a ‘antinação’ (*La Rosca* e os seus aliados imperialistas)”<sup>88</sup> e daí constituiu uma agenda de desenvolvimento do Estado que contrastava com o período anterior. De acordo com Dunning (2008), somente após a queda da oligarquia *La Rosca* e da concentração da indústria de estanho nas mãos do Estado, em 1952, que se pode falar da Bolívia como um Estado rentista – as rendas obtidas da exploração dos recursos naturais correm como um maná dos deuses para o tesouro nacional.

### 3.1.2. A revolução nacionalista de 1952: um novo *ethos* político

A Revolução de 1952 é “referência fundamental para compreender a Bolívia contemporânea”<sup>89</sup>, pois marcou de modo indelével a maneira de fazer política do país até os anos 1980. Uma das consequências mais notáveis da revolução está na introdução de modelo de desenvolvimento centrado no Estado e numa fórmula corporativista de

---

<sup>85</sup> Idem, ibid, 2008, p. 234.

<sup>86</sup> KLEIN, H. S. (2006). *A concise history of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press. Vale ressaltar que a presença desse partido no governo de Villarreal foi crucial para a sua liderança na Revolução de 1952.

<sup>87</sup> No sentido de Downs (1999) que indica o atalho ideológico como uma imagem verbal de como construir uma boa sociedade.

<sup>88</sup> GAMARRA, E. A., & MALLOY, J. M. (1997). La Dinámica Patrimonial de la Política Partidária en Bolivia. In: S. MAINWARING, & T. SCULLY, *La Construcción de Instituciones Democráticas* (pp. 327-354). Santiago de Chile: CIEPLAN. p. 329

<sup>89</sup> CAMARGO, A. J. (2006). *Bolívia - A Criação de um Novo País*. Brasília: FUNAG., p. 149.

representação política<sup>90</sup>, que redundou numa cultura patrimonialista das relações de poder no país (Gamarra e Malloy, 1997; Gamarra 2003).

No centro da revolução estava o MNR, principal partido de esquerda que emergiu da revolução. O MNR teve como marca uma agenda política nacionalizante e uma busca obstinada pela hegemonia política. A liderança do partido, composta por jovens de classe média, como Victor Paz Estenssoro<sup>91</sup> – que viria a ser o presidente entre 1952-1956 e 1960-1964 – tinha uma visão bastante pragmática da política e não poderia ser taxada de revolucionária de esquerda, embora estivessem protagonizando o processo. Além do partido, setores organizados, como os trabalhadores camponeses e os mineiros, foram cruciais para tomar as armas e opor o exército nas ruas. Os trabalhadores mineiros, representados pela FSTMB – influenciada pelo marxismo trotskista – representavam a esquerda mais nacionalista, enquanto os camponeses debatiam a reforma agrária. O Estado corporativo que sucedeu a revolução incorporou completamente esses atores políticos.

Após a tomada do poder, as principais mudanças em relação ao regime anterior foram a reforma agrária, o sufrágio universal e a estatização da indústria do estanho. O sufrágio universal quintuplicou o número de votantes e legitimou o MNR como um partido de massas. A reforma agrária garantiu grande suporte político dos camponeses ao MNR e aos regimes militares posteriores – fato que seria marcante para as eleições do país até 1980. A estatização da economia proporcionou ao Estado o controle de mais de 70% do PIB e o papel central na promoção da diversificação da economia – capitalismo conduzido pelo Estado.

O conjunto dessas medidas moldou o corporativismo estatal. Após a adoção do sufrágio, o MNR buscou a hegemonia partidária, criando o unipartidarismo de fato. A sua lógica representativa incluía a cooptação dos grupos funcionais – como os camponeses, os trabalhadores e parcelas do setor privado – na estrutura do partido<sup>92</sup> através de uma extensa relação de patrão cliente. Nessa toada, o MNR tornou-se o partido único, onde estavam representados grupos da esquerda revolucionária e da direita conservadora. A manutenção dos laços de representação obtinha-se através de

---

<sup>90</sup>O capitalismo de Estado e o corporativismo são traços comuns dos países latino-americanos após a Segunda Guerra Mundial e tem como característica o Estado como gerenciador, supervisor e financiador do desenvolvimento (Boschi, 2006).

<sup>91</sup> Esse líder político assumiu grande relevância na democratização dos anos 1980, quando foi pela terceira vez presidente do país 1985- 1989.

<sup>92</sup>GAMARRA, E. (2003). Political Parties Since 1964: the construction of Bolivia's multiparty system. In: M. GRINDLE, & P. DOMINGO, *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective* (pp. 289-317). London: Institute of Latin American Studies. p. 294

práticas clientelistas (distribuição de terras, de empregos na burocracia estatal, de contratos vantajosos para as elites<sup>93</sup>), na qual o melhor quinhão das receitas ficava com a FSTMB.

### 3.2.3. A estratégia de desenvolvimento dos recursos e a patronagem

A teoria da estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais nos ajuda a entender os resultados da relação de poder na Bolívia pós 1952. A estratégia de desenvolvimento adotada para o setor de estanho, em 1952, foi *Estatização com controle estatal (EI)*. Nela, a baixa transparência fiscal e a falta de controle dos outros demandantes permitiam que as receitas possam ser utilizadas de modo discricionário pelo governo em questão. Além disso, a Empresa Estatal (EE) auxilia o governo na execução de gastos, quando há convergência política entre o presidente da empresa e o partido no poder. Ainda segundo a teoria, as demandas elevadas da população em *EI* podem ser aplacadas por gastos distributivos – o que poder favorecer práticas de patronagem e de *rent seeking*.

No caso da estatização pós-revolução, a relação de cogoverno entre o MNR e a *Central Obrera Boliviana*<sup>94</sup> (COB) e o FSTMB sobre a empresa estatal criada para administrar a indústria de estanho, a *Corporación Minera de Bolívia* (COMIBOL), representa o modo como a estratégia *EI* favoreceu a politização da gestão da empresa: as entidades sindicais tinham bastante discricionariedade sobre os gastos da empresa, que não estavam submetidos à lógica de uma gestão econômica, mas sim de uma gestão política. Enquanto os camponeses haviam sido apaziguados com a reforma agrária, os trabalhadores mineiros da FSTMB cobravam a sua parcela de apoio à revolução através da administração direta da COMIBOL. Embora as lideranças do partido estivessem cientes de que essa prática afetaria o desempenho econômico da empresa e do país, sabiam que o apoio dos trabalhadores e das classes médias era fundamental para a manutenção do partido no poder<sup>95</sup>.

Nos doze anos que seguiram a revolução, o MNR manteve o poder através da sua habilidade em entregar benefícios diretos à população, que os exigia em forma exponencial. Quando a crise do setor de estanho reduziu a capacidade de extrair receitas

---

<sup>93</sup>MORALES, J. A. (2003). The National Revolution and its Legacy. In: M. GRINDLE, & P. DOMINGO, *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective* (pp. 213-231). London: Institute of Latin American Studies.

<sup>94</sup>O MNR criou a COB para cooptar os grupos sociais para dentro do Estado, caracterizando o sindicalismo estatal.

<sup>95</sup> Klein, 2006.

para alimentar o ciclo de patronagem<sup>96</sup>, o apoio político ao partido, fundado na cooptação das bases, se deteriorou. A proliferação de facções insatisfeitas no interior do MNR fez com que a ala governista de Paz Estenssoro (1969-1964) estabelecesse laços com grupos classistas de direita e de forma mais forte com as Forças Armadas<sup>97</sup>. Estas liderariam o golpe militar em 1964.

#### 3.2.4. A crise econômica dos anos 1950

O contexto econômico no qual o MNR assumiu o governo era bastante frágil. A economia do país dependia quase exclusivamente da indústria do estanho e, por conseguinte, a situação dessa indústria definia o passo da economia do país. Como nota DeShazo (2008), quando o governo de Paz Entessoro assumiu o poder, em 1952, a indústria de estanho já estava em declínio: os preços do estanho no mercado internacional baixaram significativamente e a mão de obra tinha um custo comparativo muito elevado. Ademais, a estatização produziu uma rápida deterioração administrativa do setor devido ao seu aparelhamento. Após a chegada do MNR ao poder, a força de trabalho do setor passou de 24.000 postos, em 1951, para 35.000, em 1956, sem haver correlata elevação da produção<sup>98</sup>. Por tal razão, os custos fixos da produção se elevaram: em 1958 os ganhos do setor eram menos da metade dos ganhos obtidos em 1952.

Segundo Morales (2003), o estresse fiscal que se seguiu à nacionalização era agravado pelo fato de que todo o aparato estatal já não funcionava bem e que o regime era assessorado por burocratas inexperientes indicados politicamente. “Enquanto nos anos 1950 o PIB da América Latina crescia, o PIB boliviano decresceu 20% entre 1952-1957”<sup>99</sup>. De forma correlata, entre 1950 e 1959 a COMIBOL teve déficit de US\$ - 312.884.295,60<sup>100</sup>. Embora a COMIBOL representasse apenas 4% dos empregos do país<sup>101</sup> nos anos 1950, a sua importância para economia era enorme. O estanho respondia por 80% das exportações bolivianas nos anos 1950 e também por 60% do

---

<sup>96</sup>As medidas de ajuste na indústria de estanho tomadas por Estenssoro em 1960, que resultou no afastamento da COB e da FSTMB da COMIBOL, levaram os setores de esquerda do partido a se revoltarem contra o MNR. Assim, com a hegemonia do partido rachada, as tensões sociais se avolumaram ao ponto do vice-presidente, General Barrientos, dar um golpe de Estado para controlar a situação.

<sup>97</sup>Gamarra e Malloy, 1997, p. 331.

<sup>98</sup>Dunkerley, 1984, p. 25 apud Dunning, 2008, p. 240.

<sup>99</sup>Morales, 2003, p. 217

<sup>100</sup>SANG-HYUN, Y. (May de 2006). The Political Economy of Public Enterprise Reform: a comparative study of mineral sector cases in latin america. *Dissertation of Doctor of Philosophy University of Texas at Austin*.

<sup>101</sup>Idem, *ibid*, 2003.



orçamento do governo central. Grande parte dessa receita advinha de taxas indiretas sobre a deficitária COMIBOL durante todos os anos do governo do MNR e no posterior governo militar.

Em verdade, o modelo corporativo de representação tinha uma fatura política elevada: se por um lado o MNR tinha de lidar com uma grave crise fiscal, por outro tinha de aplacar a sede pela distribuição de proventos dos seus parceiros políticos. Sem dúvida, a estatização da economia<sup>102</sup> foi crucial para definir os rumos do patrimonialismo<sup>103</sup>. A forte presença do Estado na economia dificultou a geração de empregos no seio da classe média urbana, essencial para estabilização do regime político. Num país cuja principal atividade econômica era a extração dos recursos naturais, a forma de financiar a classe média era através da concessão de empregos nas Empresas Estatais e de outros tipos de benefícios desagregados – financiamento de empresas pouco competitivas, proteção do mercado interno, etc.

Desse modo, a revolução do MNR, que causou a variação da estratégia em direção à estatização, representou uma nova forma de redistribuir recursos para os demandantes indiretos. *EI* facilitava a entrega de benefícios concentrados a custos difusos. Ao mesmo tempo, gerou no país a dificuldade de diversificar a sua economia e de constituir laços de representação que não estivessem mediados por forças corporativas. A dependência econômica do estanho expôs o país ao malogro da volatilidade dos preços das commodities.

Devido a essa grave crise econômica da década de 1950, o país busca o auxílio financeiro dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional (FMI) para equilibrar as suas contas – a partir de então, o envio de ajuda econômica dos Estados Unidos torna-se fonte expressiva de receita para o Estado boliviano<sup>104</sup>. A debilidade orçamentária que marcou o governo desencadeou uma urgência política em desenvolver

---

<sup>102</sup> Embora a COMIBOL representasse apenas 4% dos empregos do país na época (Morales, 2003) a sua importância para economia era enorme. O estanho respondia por 80% das exportações bolivianas nos anos 1950 e também por 60% do orçamento do governo central. Morales (2003) aponta que a quantidade de taxas indiretas sobre o setor de estanho elevavam a fatia do estado sobre a receita deficitária da COMIBOL durante todos os anos do governo do MNR.

<sup>103</sup> Gamarra e Malloy, 1997

<sup>104</sup> PHILIP, G. (1982). *Oil and Politics in Latin America*. Melbourne: Cambridge University Press. Durante toda a década de 1960 a ajuda norte americana a La Paz excede as rendas arrecadadas pelo Estado através de tributos. Não se pode excluir, é claro, o grande poder de influência deste país sobre os rumos políticos da Bolívia nessa década e nas décadas subsequentes, porém devemos deixar claro que as decisões do setor de recursos naturais mexem com o ímpeto soberano das nações. Além disso, deve-se pontuar que o contexto da Guerra Fria dos anos 1960 ajuda a entender parte da benevolência americana em relação ao país andino, já que no ano de 1961 a Bolívia negou um empréstimo de U\$100 milhões da União Soviética.

o sistema de recursos, porém o Estado não possuía capital suficiente para explorar novas reservas e pesquisar novas tecnologias de produção<sup>105</sup>— afinal, a má gestão da COMIBOL tinha agravado a crise.

Além disso, uma das condições impostas pelos Estados Unidos ao envio de ajuda financeira à Bolívia foi retirada do monopólio de exploração da YPFB. Para tanto, enviaram ao país o escritório de advocacia Davenport, responsável por formular o novo código de petróleo<sup>106</sup> de 1955, abertamente favorável aos estrangeiros<sup>107</sup>. O Código de Petróleo de 1955, sem dúvidas, foi bastante benevolente com os IEs, sobretudo em razão do histórico de instabilidade política do país, do excesso de petróleo no mundo e da incerteza de produção decorrente da geologia boliviana (Philip, 1982). Porém, Philip (1982) afirma que não se pode considerar essa questão como apenas uma ordem estrangeira contra a soberania do país, pois atesta que não houve oposição alguma ao Código de Petróleo no momento de sua edição. O novo marco legal modificou a estratégia de desenvolvimento dos recursos no país abrindo as portas do país para a entrada de empresas estrangeiras na exploração do petróleo e estanho: *Estatização com sem controle estatal (E2)*.

### 3.1.5. Petróleo: Investidores Estrangeiros e Elites Governantes

A indústria do petróleo só passou a ter relevância na formação da receita estatal boliviana no fim da década de 1960. Apesar da renda do estanho decrescer ao longo do tempo, esta continuou sendo a principal fonte de receita para o Estado boliviano até ser ultrapassada pelo petróleo ao final dos anos 1970<sup>108</sup>. O *boom* do petróleo só foi possível a partir E2. Nessa estratégia, as EGs têm grande controle sobre a Empresa Estatal (EE), enquanto os Investidores Estrangeiros (IEs) também produzem receita fiscal e concorrem com a EE. Embora a teoria, exposta em 2.1, afirme que a População (demandante indireta) exige dos IEs uma maior contribuição social essa afirmação parece não encontrar vazão no caso boliviano pós-revolucionário. Isso porque durante o

---

<sup>105</sup> Mesmo que nos primeiros anos do governo do MNR (1952-1956) tenha havido um acréscimo de produção de seis vezes, fruto do direcionamento de capital da COMIBOL para YPFB.

<sup>106</sup> Este ficou conhecido como Código Davenport.

<sup>107</sup> Uma das características do setor de petróleo e gás entre 1900-1960 é profunda vantagem contratual obtida pelos operadores estrangeiros nos países em desenvolvimento onde eram exploradas as reservas. Segundo Luong e Weinthal (2010), a maior parte dos contratos gerados tinha as mesmas cláusulas que garantiam aos IEs grande porções do território nacional a prazos longos (cinquenta anos ou mais) e ao governo anfitrião apenas pequenas parcelas da produção.

<sup>108</sup> A outra fonte essencial do orçamento boliviano a partir dos anos 1960 passou a ser também a ajuda financeira dos Estados Unidos, que muitas vezes ultrapassava a arrecadação do Estado.

governo do MNR (1952-1964) e dos militares (1964-1984) a articulação da sociedade com o Estado se dava essencialmente através de traços clientelistas.

O grande vetor da relação boliviana com o petróleo sempre foi a YPFB. Primeira empresa estatal de petróleo da América Latina, a companhia notabiliza-se pela sua forte conexão com a política e os políticos do país (Philip, 1982). Basta citar que a sua fundação, em 1936, respondeu a uma jogada política dos generais bolivianos, após a derrota na guerra do Chaco<sup>109</sup>, que acusaram as empresas operadoras de petróleo de terem causado a Guerra por interesses econômicos. Mesmo o fato de não haver “petróleo algum no Chaco fez pouca diferença para desqualificar essa explicação das causas da guerra”<sup>110</sup>, já que o país vivia um momento crítico: a crise no setor de estanho e a derrota na guerra. O general David Toro, ciente do momento político antecipou os fatos e buscou cortejar a população com medidas populares<sup>111</sup>, no caso, a estatização do setor de petróleo. Dessa forma, em 1936 o governo boliviano confiscou sem indenização das propriedades da *Standard Oil* sob a justificativa oficial de fraude comprovada na Guerra do Chaco<sup>112</sup>. A partir dessas condições foi criada a YPFB.

O primeiro momento da companhia não impactou significativamente a geração de receitas fiscais nem ampliou o volume de produção de petróleo no país. Afinal, a estratégia de desenvolvimento *EI* havia sido resultado de um oportunismo político, pois o país não possuía alternativa de recursos suficientes para desenvolver o setor<sup>113</sup>. Somente após a Revolução de 1952 a empresa passou a ter melhores resultados de produção – sobretudo em razão do fomento direto do Estado através das rendas do estanho, explicitado acima. A Tabela 3.1 informa essa evolução na extração do petróleo da YPFB ao longo do tempo.

---

<sup>109</sup> Nessa Guerra, a Bolívia sofreu uma grande derrota com a morte de aproximadamente 60.000 homens. Segundo Camargo (2006) e Gamarra e Malloy (1997), este evento inicia a derrocada da legitimidade da oligarquia que domina a Bolívia durante a primeira metade do século XX.

<sup>110</sup> DeShazo, pág 327.

<sup>111</sup> Mesmo sendo um regime autoritário, a competição por espaços no poder existe. Nesse caso, o governo militar de David Toro (1936-1937) antecipou um possível movimento de esquerda, que naquele momento já tomava o país (DeShazo, 2008 e Camargo, 2006).

<sup>112</sup> Idem, 2008.

<sup>113</sup> Conforme apontamos na seção 2.1, a alternativa de recursos, ao lado da competição política, define a tomada de decisão por uma estratégia em detrimento de outra. Nesse caso, mesmo com a alternativa de recursos naturais baixa, ou seja, a incapacidade de fomentar a indústria de hidrocarbonetos, o General Toro optou por desenvolver os recursos de forma estatizada. O resultado foi a incapacidade de desenvolver o setor durante muitos anos por ausência de capital para investir.

A indústria de petróleo só floresceu a ponto de ser uma parte significativa da renda nacional<sup>114</sup> após a entrada dos Investidores Estrangeiros (IEs) no setor – durante o governo do MNR pós-revolução (DeShazo, 2008; Dunning, 2008; Philip, 1982). DeShazo (2008) vê com ironia o fato da entrada dos IEs ocorrer durante o governo do MNR, responsável pela nacionalização das reservas de estanho. Porém, como Philip (1982) e Camargo (2006) anotam, não havia um viés tão nacionalista no campo econômico entre os líderes do MNR. Na verdade, o presidente Paz Estenssoro reconhecia a necessidade de diversificar a matriz econômica do país através de investimentos no petróleo<sup>115</sup>.

**Tabela 3.1. Produção de Petróleo pela YPFB em barris de petróleo dia (bpd)**

Ano	1936	1943	1952	1956	1968	1973	1980	1988
<b>Produção</b>	280	920	1.450	8.750	8.000	47.000	33.000	21.000
	(bpd)	(bpd)	(bpd)	(bpd)	(bpd)	(bpd)	(bpd)	(bpd)

Fontes: Elaboração do autor a partir de DeShazo (2008) e Philip (1982)

A *Gulf Oil* foi o operador estrangeiro a conseguir o melhor resultado de exploração no setor de hidrocarboneto naquele momento. Logo nos primeiros anos de exploração, a *Gulf Oil* encontrou grandes reservas do mineral, as quais foram importantes não só para a sua produção, mas também para a produção futura da YPBF<sup>116</sup>. Em alguns anos, a empresa estrangeira tornou o setor de recursos importante para a balança de pagamentos do país andino e geração de receita fiscal para o estado<sup>117</sup> – no fim da sua operação, em 1969, respondia por 7% da receita orçamentária do país.

Contudo, o *ethos* nacionalista da classe política boliviana em relação aos recursos, herdado da revolução de 1952, persistiu durante os anos 1960. Pouco a pouco os grupos mais nacionalistas pareciam convencidos que a presença dos IEs trazia mais malefícios que benefícios. Assim, a situação dos IEs, em especial da Gulf Oil, tornou-se bastante sensível ao ponto de ocorrer uma variação na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos.

<sup>114</sup> Devemos notar que a extração de petróleo no país pode não só catapultar a receita fiscal do Estado através de tributação, mas também fornecer o petróleo necessário para o consumo interno e desenvolvimento do país através de combustível mais barato para agricultura e indústria.

<sup>115</sup> Gamarra e Malloy, 1997

<sup>116</sup> Após a estatização de 1969 a maior parte da extração da companhia deriva das reservas encontradas pela *Gulf Oil*.

<sup>117</sup> Em 1964, a Gulf controlava 3% da produção, enquanto a YPFB controlava cerca de 95%. Três anos depois, em 1967, a situação estava invertida: a Gulf controlava 82% da produção, enquanto a YPFB menos de 20% (Dunning, 2008).

### 3.1.6. Reversão da estratégia: $E2 \rightarrow E1$

Após o golpe de 1964, o General Barriento assume o poder com uma agenda nacionalista moderada. Como tentativa de desenvolver o setor de recursos, Barrientos demitiu 6.000 mineiros da COMIBOL e desmantelou a FSTMB<sup>118</sup>. Essa medida forçada, combinada com a elevação dos preços do estanho no mercado mundial e os investimentos externos<sup>119</sup>, levou a COMIBOL, pela primeira vez desde a sua fundação a obter lucro, em 1966. Além disso, durante todo o governo de Barrientos a questão dos benefícios da *Gulf Oil* esteve constantemente na agenda política do país, fato que, em conjunto com a pressão do sindicato dos mineiros (FSTMB), causou a polarização e fragmentação entre as facções dentro do regime militar: de um lado, grupos mais à esquerda a favor da nacionalização total, de outro, grupos à direita a favor da permanência da operação da *Gulf Oil* no país<sup>120</sup>. Além do ponto ideológico da disputa, cada grupo buscava ampliar a distribuição de favores políticos a expensas da riqueza dos recursos.

Ao longo dos anos 1960, a crescente importância econômica da *Gulf Oil* passou a incomodar os setores à esquerda do exército, com destaque especial para o General Ovando. Isso porque sob a legislação de 1955 a empresa passou a gozar de condições bastante privilegiadas de operação no país: pagava apenas 11% de royalties pela exploração ao governo central e podia descontar 27,5% das taxas sobre os lucros, que estavam estipuladas em 30%<sup>121</sup>. Além disso, a concentração geográfica do petróleo e gás no Departamento de Santa Cruz criava complicações para o governo central, acentuada pela crescente insatisfação do Comitê Cívico de Santa Cruz<sup>122</sup> (CCSC) (Eaton, 2007). Além disso, a *Gulf Oil* passou a incitar a concorrência no setor de gás natural

---

<sup>118</sup> Klein, 2006.

<sup>119</sup> A entrada de minas médias, após a liberalização do setor em 1955, *Gulf Oil* e *US Steel*, contribuíram para dinamizar a produção.

<sup>120</sup> Segundo Philip (1982), o General Barriento e alguns dos seus colaboradores recebiam auxílio financeiro direto da *Gulf Oil*. A descoberta desse fato, após a morte do General no ano de 1969, levou a um profundo mal estar político em relação à empresa estrangeira deixando-a em situação bastante delicada frente ao grupo nacionalista do exército. Isso nota também que a *Gulf Oil* buscava comprar a legitimidade para permanecer no país através de benefícios diretos ao poder.

<sup>121</sup> Idem, ibid, 1982.

<sup>122</sup> A oposição do Comitê Cívico de Santa Cruz foi importante na definição dos rumos da política boliviana de desenvolvimento. A ligação entre esse *comité cívico* e a *Gulf Oil* gerava insatisfação ao governo militar, pois o departamento recebia muitas vezes mais receitas do que o governo central. Por exemplo, no ano de 1969, os pagamentos feitos para o departamento de Santa Cruz foram maiores do que os recebidos pelo governo central (cerca de 6% do orçamento).

com a YPFB, fato que gerou bastante insatisfação para a burocracia da empresa<sup>123</sup>. A *Gulf Oil* acabara de fechar um empréstimo para a construção de um gasoduto com a Argentina.

Antes de morrer num acidente de helicóptero, Barrientos estava com pleno controle da nação, apesar da fragmentação política no exército. Após sua morte, há um longo período de turbulência política que ressalta o nível de fragmentação existente no poder. Quando o vice-presidente General Siles assumiu o poder, a polarização no exército deixava o clima político tenso, pois a pressão dos grupos nacionalistas se avolumava em favor da estatização. Depois de tentar sem sucesso nacionalizar o setor de gás natural, mas deixar o setor de petróleo intacto, Siles, que possuía parco apoio político, sofreu um golpe do General Ovando. Porém, a divisão interna no exército continuava<sup>124</sup>.

Na tentativa de agradar as facções nacionalistas do exército e da YPFB, Ovando, ciente da sua frágil posição política, declara a estatização e o confisco dos bens da *Gulf Oil* sem direito à indenização à empresa. O general tentava voltar às raízes revolucionárias populistas, a fim de consolidar a sua liderança – da mesma forma que havia feito o General Toro, em 1936. Porém, essa tentativa de mudança de estratégia baseada num oportunismo político apresentou *custos* muito elevados em relação aos *benefícios* da mudança de estratégia. De um lado, os Estados Unidos cortaram a ajuda financeira ao país. Do outro lado, a *Gulf Oil* decretou embargo da importação do petróleo boliviano. Na arena doméstica, o Departamento de Santa Cruz, principal beneficiário da extração dos hidrocarbonetos, acirrou a oposição ao governo.

A fatura dos custos mostrou-se amarga para o presidente militar. Este foi derrubado pelo General Juan José Torres, segundo Klein (2006), o mais radical mandatário de esquerda que já governou a Bolívia<sup>125</sup>. A agitação de esquerda acendeu o ânimo das forças de direita do exército, que se contrapunham ao modelo de capitalismo de Estado populista. Estas passaram a pressionar pela restituição dos bens da *Gulf Oil*, além da supressão dos trabalhadores do espectro decisório. Em agosto de 1971, assume

---

<sup>123</sup> Philip (1982) aponta que no ano de 1968 a YPFB tinha 4000 empregados, enquanto a *Gulf Oil* apenas 200, embora a produção dessa última fosse quatro vezes maior que a da estatal (33.000 *bpd* contra 8.000 *bpd*, naquele ano).

<sup>124</sup> Segundo Klein (2006), nenhum governo militar que sucedeu Barrientos conseguiu manter a sua posição ideológica e política. Entre 1969 e 1989, os governos que sucederam variavam de uma esquerda revolucionária para uma direita reacionária. As políticas do governo dependiam absolutamente da posição dos líderes e de seus gabinetes não representando de forma coerente a posição do exército, a essa altura muito fragmentado.

<sup>125</sup> Klein, 2006.

o General Banzer<sup>126</sup> (1971-1978) após um sangrento golpe de Estado. Sua missão foi recuperar o capitalismo econômico de Estado de direita e reafirmar o controle coativo sobre os trabalhadores que postulavam demandas de esquerda.

### 3.1.7. A YPFB: da ditadura à transição do regime

O desenvolvimento da Bolívia após os anos 1970 não pode analisado sem considerar do papel da Empresa Estatal YPFB. Superando o período de grande estagnação da sua primeira fase de operação, a companhia passou a ter importância decisiva para a política e economia do país com a estratégia de desenvolvimento adotada durante a gestão do General Hugo Banzer. Nesse período, a produção da companhia chegou ao seu ápice, produzindo 47.000 bpd (tabela 3.1), e superou o estanho como principal produto de exportação do país. Pela primeira vez na história da Bolívia havia um *boom* dos recursos naturais – que resultou em um profundo crescimento do país nos anos 1970, seguido de uma profunda estagnação nos anos 1980.

Alguns fatores foram contumazes para o êxito do setor de recursos naturais durante a gestão Banzer: a) a elevação dos preços do petróleo a partir de 1973-1974; b) a venda de gás natural para a Argentina, a partir de 1972; c) a exploração das reservas descobertas pela *Gulf Oil* no período anterior à estatização; d) a duplicação do preço do estanho no mercado mundial. Com isso, o país teve um ganho de 40% em termos de comércio entre 1974-1978 comparação com o período entre 1970 e 1973<sup>127</sup>. Do mesmo modo, a razão das exportações pelo PIB cresceu 12.1% no período.

O oportunismo político de Ovando havia deixado a YPFB numa boa posição de reservas de petróleo e gás natural. Ademais, as reservas descobertas pela *Gulf Oil* nos anos anteriores determinaram o ritmo de extração da companhia estatal nas décadas seguintes. Ciente da necessidade de atrair investimentos para o setor de hidrocarbonetos e estanho o governo de fato promoveu a edição de um novo código de petróleo em 1972. Assim, mais uma vez redefiniu-se a estratégia de desenvolvimento para o setor de hidrocarbonetos vigente na Bolívia: a E2.

A escolha da estratégia *Estatização com presença de IEs (E2)* cumpria dois objetivos. Por um lado provia entrada de investimentos na indústria de recursos naturais. Por outro, mantinha o setor de recursos sob a tutela do Estado, dando maior

---

<sup>126</sup> Ao lado de Estenssoro, a liderança de Banzer foi crucial para a volta à democracia do país nos anos 1980, mesmo que na década de 1970 tenha sido o ditador mais longo da história boliviana.

<sup>127</sup> AUTY, R. M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: the resource curse thesis*. New York: Routledge.

discrecionalidade nos gastos através das EEs. Diante do *boom*, o governo pôs-se, então, a gastar as receitas geradas pelo petróleo e estanho. Mas em vez de investir no fortalecimento da indústria de recursos para garantir proventos em longo prazo, Banzer utilizou as rendas para manter-se no poder e produzir crescimento da economia<sup>128</sup>, através de generosos benefícios tributários ao departamento de Santa Cruz<sup>129</sup>, da expansão dos empregos públicos<sup>130</sup> e da tomada de empréstimos que chegaram a 50% do PIB<sup>131</sup>.

Esse governo é tomado como o ápice da estratégia patrimonialista iniciada pelo MNR<sup>132</sup>. O setor de recursos operou uma função chave na cooptação dos grupos sociais. Na presidência da companhia estatal YPFB, Rolando Prada, cunhado de Banzer, criava condições de convergência decisória entre EE e a EGs. Por sua vez, como os IEs conseguiram pouco êxito na exploração de novas reservas durante o período, acentuaram ainda mais o papel da YPFB. Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento adotada por Banzer o permitiu ter bastante influência na utilização dos recursos advindos do setor de petróleo - e também do estanho através da COMIBOL. Philip (1982) aponta para o relato de um tecnocrata da YPFB:

YPFB is used by the Central Government in order finance projects which are totally alien to the commercial nature of the agency (transfer to public pension-holders and war veterans, covering of certain of Central Governments deficits, etc.) without mentioning the employment of personnel for political reasons (Philip, 1982, p. 460).

O aprofundamento da lógica de apropriação das receitas dos recursos causou graves danos políticos e econômicos para o país na década seguinte. Por essa razão, Auty (1993) afirma que a Bolívia oferece um claro exemplo de maldição dos recursos na década de 1970, quando políticas disciplinadoras foram preteridas pela busca de gastos desenfreados com os recursos.

Pelo lado político, a manutenção do regime autoritário através de uma rede padrão cliente havia transformado o Estado num predador “e o líder e seus séquitos em rapinas da sociedade”<sup>133</sup>. A queda da produção de petróleo, no ano 1977, e do preço das commodities minerais no mercado mundial levou o país a uma recessão econômica. Com isso, Banzer não conseguiu mais segurar a ação da sociedade civil organizada

---

<sup>128</sup> Klein: 2006, nota que mesmo diante de várias posturas antidemocráticas, o apoio popular a Banzer advinha do crescimento econômico dos recursos.

<sup>129</sup> Esse departamento foi a locomotiva do crescimento econômico boliviano naqueles anos.

<sup>130</sup> Morales, 2003

<sup>131</sup> Idem, *ibid*, 1993.

<sup>132</sup> Cf. Gamarra e Malloy 1997 e Gamarra, 2003.

<sup>133</sup> Gamarra e Malloy, 1997, p. 336.



contra o regime. A Bolívia, que saía do regime militar, continuava dependente dos recursos minerais para manter a economia, mas demonstrava uma grande desconfiança dos regimes autoritários, que se mostraram tão ineficientes quanto os governos civis em manejar a economia<sup>134</sup>.

Em suma, a transição para a democracia aponta como a dependência do Estado boliviano em relação aos recursos naturais – estanho, petróleo e gás natural – está associada ao desenvolvimento político e econômico do país. Desde a revolução de 1952 até o último governo militar, em 1978, a estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais foi um ponto determinante para definir como o Estado poderia desenvolver a indústria de recursos e como poderia se apropriar das receitas da exploração. A opção da Estatização com menor controle estatal (*E2*) foi a principal estratégia pós-revolucionária, embora em alguns momentos o forte nacionalismo dos grupos mais à esquerda levasse à adoção da estratégia Estatização com maior controle estatal (*E1*). Ao mesmo tempo, *E2* teve um papel muito importante ao permitir que os *IEs* aportassem capital e tecnologia para o setor de recursos naturais, visto que o Estado não dispunha de grande capacidade de investimento. O resultado mais notável de *E2* foi relativo ao setor de petróleo, no qual as reservas descobertas pelos *IEs* permitiram o pico de exploração da companhia estatal na década de 1970, período do *boom* dos recursos da Bolívia. *E1*, por sua vez, permitiu que o Estado se apropriasse da estrutura deixada pelos investidores nacionais, no caso das minas de estanho, e dos *IEs*, no caso do petróleo em 1936 e em 1969.

Portanto, destacamos, no período, um viés estatizante em relação aos recursos por parte das EGs, pressuposto que informa a discussão do caso contemporâneo da Bolívia<sup>135</sup>. Mas, sem dúvidas, devemos levar em conta que, durante o período analisado acima, o autoritarismo decisório alijou a População (demandante indireta) do processo de formulação da estratégia de desenvolvimento para os recursos naturais. A inclusão desse ator na política durante o regime democrático modificaria a maneira de lidar com a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos.

---

<sup>134</sup> GRINDLE, M. S. (2003). Shadowing the past? Policy Reform in Bolivia, 1985-2002. In: M. GRINDLE, & P. DOMINGO, *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective* (pp. 318-344). London: Institute of Latin American Studies.

<sup>135</sup> Importante frisar que o viés estatista em relação aos recursos naturais está afinado com o tipo de nacionalismo econômico dos países latino-americanos do pós-Segunda Guerra. Entretanto, a ênfase no setor de recursos ocorre devido à extrema proeminência deste para a economia boliviana desde a colonização. Logo, o nacionalismo boliviano guarda grande ligação com a indústria dos recursos naturais.

### 3.2. Democracia de 1985: forjando um novo consenso

---

Dois aspectos, um político, outro econômico, marcam a vida do país andino a partir dos anos 1980. Se nas primeiras oito décadas do século XX a Bolívia havia sido marcada no campo político por democracias restritas ao campo eleitoral e a regimes autoritários<sup>136</sup>. Esse cenário sofre mudanças substanciais com a onda de democratização que varreu a América Latina nos anos 1980 (Mainwaring, 2005). No campo econômico, a decadência da indústria do estanho e do petróleo, incapazes de contrapor o endividamento e a estagnação da economia, marca o fim de uma era de nacionalismo econômico fundado na indústria dos recursos naturais.

Segundo Mayorga (2005), a transição democrática é um marco na história da Bolívia, pois resultou: 1) na mudança do capitalismo de Estado iniciado pelo MNR em 1952 para uma economia de mercado; 2) na emergência de um sistema multipartidário em contraste ao unipartidarismo<sup>137</sup> vigente desde os anos 1950; 3) na mudança da cultura política em direção ao consensualismo, em contraposição às práticas de confronto que resultaram em inúmeros golpes e contragolpes nas décadas anteriores; 4) na completa subordinação militar ao controle civil; 5) na introdução de profundas reformas institucionais que mudariam a relação Estado-sociedade; 6) no estabelecimento de um presidencialismo parlamentarista.

A transição para o regime democrático, em que a delegação de poder entre representantes e representados desenvolve-se com o respeito da vontade das minorias, marcou uma grande distinção em relação ao unipartidarismo de fato presente nas décadas anteriores. A inclusão de atores indígenas, maior parcela da população boliviana, na formulação de políticas públicas foi um avanço palpável alcançado pela mudança de regime.

No campo eleitoral, a democracia resultou no surgimento de uma pletera de partidos políticos que buscavam representar os inúmeros interesses não contemplados durante o período autoritário. As décadas posteriores à revolução de 1952 haviam produzido cidadãos mais bem educados (a taxa de alfabetização chegava a 80% da

---

<sup>136</sup> Até os anos 1950, os governos oligárquicos comandavam à distancia da população, embora em alguns momentos tenha havido um democracia eleitoral. A adoção do sufrágio universal, com a entrada do MNR, apesar de avançar nesse sentido, criou um regime unipartidário de tons autoritários (Gamarra e Malloy, 1997). O regime militar, 1964-1978, aprofundou ainda mais esta característica. Portanto, a entrada da Bolívia na democracia ocorre somente nos anos 1980.

<sup>137</sup> O unipartidarismo instalado no governo do MNR e a supressão dos outros partidos pelos governos autoritários.

população em 1985) e fluentes na língua espanhola<sup>138</sup>. Ademais, a elevação da população urbana e o surgimento de novas classes resultaram em novos interesses organizados na sociedade. Outro grande avanço do novo regime foi a aceitação das regras do jogo pelos atores políticos, que passaram a reconhecer os direitos e processos assinalados na Constituição. Pela primeira vez na Bolívia pode-se falar em uma efetiva participação da população na política através da representação de partidos orientados para a efetivação de política pública<sup>139</sup>, ao invés da orientação movida somente por patronagem<sup>140</sup>.

Como a construção de políticas públicas importa nessa nova fase, podemos refletir sobre o impacto dos programas dos partidos na arena eleitoral a partir da lógica Esquerda-Direita apresentada na seção 2.2 e derivada do pensamento de Downs (1999). No período anterior, a literatura identifica a presença de uma retórica populista ora de esquerda, ora de direita no cenário político (Mayorga, 2006). No período subsequente, com a presença de partidos políticos que canalizam os interesses da população é de se esperar que a retórica orientada por política pública ganhe corpo. Esse traço tem fundamental importância para identificar se a hipótese desse trabalho Afinal, enquanto as variações na estratégia dos recursos naturais analisada até agora ocorreram através de rupturas dos líderes políticos<sup>141</sup> em regimes autoritários, a variação da estratégia de desenvolvimento dos recursos a partir dos anos 1990 ocorre de forma institucionalizada e democrática.

Por fim, o processo de democratização dos anos 1980 resultou na quebra de um legado da Revolução de 1952, a saber, o capitalismo estatal – ou nacionalismo econômico. O ajuste em direção ao mercado articulou um novo momento econômico do país, mas não sanou os intensos problemas sociais e de probidade administrativa. A gestão temerária das Empresas Estatais (EEs) em todos os anos pós 1952 levou não só ao colapso da economia, mas também ao mínimo de consenso político que poderia existir – apoiado pelas fortes redes de patrão cliente. A queda do preço das commodities

---

<sup>138</sup> Klein, 2006.

<sup>139</sup> MAYORGA, R. A. (2005). Bolivia's Democracy at the Crossroads. In: F. HAGOPIAN, & S. P. MAINWARING, *The third wave of Democratization in Latin America* (pp. 149-178). Cambridge: Cambridge University Press. Aponta que os governos de Estenssoro (1985-1989) e de Sánchez de Lozada (1993-1997) são exemplos de orientação por política pública.

<sup>140</sup> Devemos ressaltar que a patronagem não foi excluída da relação política da Bolívia durante o período democrático, mas sim que houve avanços nessa direção.

<sup>141</sup> Estatização dos hidrocarbonetos pelo General Toro (1936), Estatização da indústria de Estanho pela Revolução de 1952, Estatização dos hidrocarbonetos pelo General Ovando (1969), liberalização do setor de recursos pelo General Banzer (1969). Todos representam ruptura, já que em nenhum dos casos houve uma intermediação democrática.

minerais – especialmente petróleo – e a redução do fluxo financeiro, no fim dos anos 1970, diminuíram o ingresso de receitas no Estado, já que parte substancial da receita dos valores obtidos com exportações, e, por sua vez, das receitas fiscais vinha das Empresas Estatais (EE). Quando em 1985, a inflação do país atingira 11.000%, tornou-se imperativo um choque. A *Nueva Política Económica* (NEP) sintetizou a mudança de rumo do capitalismo de estado herdado da agenda populista do seu MNR de 1952.

Para compreendermos a variação do setor de recursos durante o período democrático devemos responder algumas questões. Como ocorreu a transição para a democracia? Como estavam alinhadas as forças políticas após esse período? Quais eram as alternativas de recursos do país nesse momento? Os custos e os benefícios possíveis da mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos? Para tanto, devemos analisar qual o quadro político formado nesse início de democratização e como ele iria impactar na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais nos anos 1990.

### 3.2.1. Grande afluxo de rendas: maldição dos recursos

Embora a crise econômica boliviana dos anos 1980 não seja um fato isolado no continente latino-americano, onde a dívida externa crescente e taxas inflacionárias elevadas levaram à derrocada do Estado empresário (Boschi, 2006). O país andino guarda a peculiaridade de ser um país dependente dos recursos naturais, similar apenas ao caso venezuelano, peruano e chileno, também dependentes dos recursos naturais. Segundo Auty (1993), a crise econômica boliviana dos anos 1980 ocorre como um típico caso de maldição dos recursos naturais dos anos 1970, em que o Estado prioriza a elevação dos gastos correntes e não investe as receitas para empreitadas de longo prazo.

As estratégias *E1* e *E2*, adotadas durante o período anterior, na qual as EEs estão submetidas ao governo central, facilitavam a retirada da receita das empresas e a aplicação de uma política fiscal pouco clara. Assim, o governo central boliviano, em especial durante o *boom* dos recursos naturais na gestão Banzer, apropriou-se de modo contínuo das receitas dos recursos naturais. Em outras palavras, as rendas dos recursos naturais, que corriam facilmente para as mãos da burocracia estatal, geraram um otimismo fiscal por parte das EGs e foram apropriadas em favor de medidas de curto prazo como patronagem, corrupção, *rent seeking* etc., ao invés de medidas de longo prazo.

Devido à elevada dependência do governo central em relação às receitas provindas dos recursos, o choque de preços das *commodities* minerais teve grande

impacto no país. Enquanto nos anos 1970 a Bolívia cresceu com o *boom* dos preços, na década de 1980 se deparou com a crise econômica, após o valor de mercado descer a patamares mais baixos. Philip (1982) aponta que os observadores mais atentos percebiam que a atitude extremamente otimista em relação aos recursos por parte do governo de Banzer traria uma fatura muito elevada num período subsequente, já que o crescimento estava lastreado num intenso gasto governamental.

Dois fatores concretos haviam se conjugado para a formação da crise boliviana dos anos 1980: a) o choque de preços do estanho e do petróleo, motores da economia do país; e b) a débil situação financeira das empresas estatais, que estavam descapitalizadas, defasadas tecnologicamente, sem capacidade de investimento para ampliar a produção e eram obrigadas a cobrir os déficits do Estado desde os anos 1970. Como observamos na tabela 3.2, o déficit fiscal do país cresce de modo consistente de meados da gestão Banzer até o ano de 1985, ápice da crise econômica boliviana. De forma proporcional cresce a transferência de recursos das EEs para cobrir os déficits do Estado.

**Tabela 3.2. Receitas e Gastos Públicos da Bolívia, 1975-1985 (Bilhões de Pesos Bolivianos)**

Ano	Receita	Gasto	Déficit
1975	0.435	0.489	(0.054)
1976	0.495	0.596	(0.101)
1977	0.519	0.743	(0.224)
1978	0.539	0.725	(0.186)
1979	0.388	0.696	(0.308)
1980	0.481	0.877	(0.396)
1981	0.466	0.796	(0.330)
1982	0.235	0.566	(0.331)
1983	0.153	1.157	(1.004)
1984	0.122	1.064	(0.942)
1985	0.306	1.445	(1.139)

Fonte: Auty, R.M. (1993, p. 80)

Morales (1992) aponta o declínio das receitas do setor público boliviano nos anos mais agudos da crise, iniciada em 1978, sobretudo por conta da crise das EEs. Na tabela 3.2, a queda das receitas fiscais entre o período 1981 e 1985 reflete em parte as perdas com inflação elevada do período, que chegou ao ápice de 11.000% em 1985. Porém, o mais importante fator de queda das receitas fiscais é o declínio percentual da arrecadação do governo com as empresas públicas durante o período 1981-1989. As três maiores empresas estatais do país naquele momento, a COMIBOL, a YPFB e a *Empresa Nacional de Fundiciones* (ENAF)<sup>142</sup>, responsáveis por 80% da arrecadação do Estado, estavam conectadas ao setor de recursos naturais e sofreram um efeito claro do

<sup>142</sup>Empresa Estatal responsável pela fundição do estanho produzido pela COMIBOL.

choque de preços e da má administração cumulada de anos. Observamos na tabela 3.3 que a queda percentual da receita das empresas públicas afetou de modo substantivo o decréscimo das receitas fiscais do governo boliviano. Trata-se, então, de uma relação muito próxima entre a economia boliviana e as empresas estatais do setor de recursos naturais<sup>143</sup>.

**Tabela 3.3. Composição das Receitas do Setor Público Não Financeiro (% do PIB)**

	Média 1981-1982	Mudança Média do padrão de 1981- 1982	
		1983-1985	1986-1989
<b>1.Receitas do Governo Central (Arrecadação de Impostos)</b>	11.2	-3.7	5.0
<b>2. Empresas Públicas</b>	20.9	-8.5	-14.2
<b>3. Outros</b>	1.5	1.4	2.0
<b>4. TOTAL</b>	33.6	-10.8	-7,2

Fonte: Morales, A. (1992, p. 27).

A crise de arrecadação e a política deficitária de La Paz tiveram grande responsabilidade na ausência de crescimento econômico do país no período, conforme observamos na tabela 3.4. Justamente o período de baixo crescimento econômico, de elevada inflação e déficit público, até o ano de 1985, equivale a uma grave turbulência política em que o país teve 7 mandatários – como veremos abaixo.

**Tabela 3.4. Crescimento do PIB % 1978-1985**

Ano	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Taxa de Crescimento</b>	2,05	0,13	-1,37	0,28	-3,94	-4,04	-0,20	-1,68

Fonte: World Development Indicators, The World Bank (2011)

Sem dúvidas, a crise na produção de estanho é apontada como principal vetor da crise do modelo de capitalismo estatal iniciado na revolução de 1952. O decréscimo da produção de estanho no país entre 1980-1989 – a menor produção desde a revolução nacionalista de 1952 – contrasta com a bonança do setor experimentada na década anterior 1970-1979. Entretanto, o que observamos na tabela 3.5 é que a produção de estanho na Bolívia teve historicamente um caráter deficitário, com exceção do período entre 1970-1979, no qual os preços do estanho no mercado mundial haviam duplicado, por conta da guerra do Vietnã. Não fosse a estratégia de desenvolvimento *Estatização*, que prioriza os objetivos políticos do Estado<sup>144</sup> ao investimento na capacidade de

<sup>143</sup> Conforme explicitamos na seção 3.1, a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos era Estatização com presença de Investidores Estrangeiros. De fato, haviam muitos operadores privados atuando no setor de recursos do país naquele momento: 30% do setor de estanho estava em mãos privadas, e parte do setor de petróleo era operado primordialmente pela *Occidental Oil*. Apenas no setor de gás natural que a YPFB operava de forma monopólica.

<sup>144</sup> A indústria de recursos serviu durante todo o governo militar como fonte de receitas extrafiscais para o Estado que empregava em obras públicas, em

produção, o setor poderia ter um destino diferente nos anos 1980. Com o default dos preços no período seguinte, 1980-1989, a produção de estanho torna-se inviável<sup>145</sup>.

**Tabela 3.5. Produção de estanho na Bolívia 1950-1989 (em toneladas cúbicas) e Balanço Fiscal da COMIBOL (em US\$)**

Década	Produção Média por Ano	Produção Máxima em um ano	Produção Mínima em um ano	Superávit ou Déficit (em US\$)
1950-1959	28.861	35,384	18.013	US\$ -312.884.295,60
1960-1969	24.705	29.961	19.718	US\$ -51.706.144,03
1970-1979	29.731	32.626	25.568	US\$ 30.551.252,20
1980-1989	19,013	29.801	8.128	US\$ -682.778.120,32

Fonte: Elaboração do autor a partir de Klein (2006, p. 272) e Sang-Hyun (2006, p. 181)

Além disso, a produção de petróleo, que havia se destacado na produção de receita para o Estado nos anos 1970, entrou em declínio no início dos anos 1980. O baixo grau de investimentos no setor petrolífero e a queda dos preços internacionais do produto explicam esse movimento descendente. Por conta do baixo nível de investimento desde a gestão Banzer, a produção interna de petróleo de 47.000 bpd, pico da produção, para 30.000 bpd em 1980 e apenas 21.000 bpd em 1988 (tabela 3.1). Ao mesmo tempo, o consumo interno a preços subsidiados expandiu ao longo do tempo: entre 1972 e 1978 o consumo de petróleo no país subiu de 12.000 bpd para 25.000 bpd com o preço do produto no mercado doméstico à metade do valor recebido pela exportação<sup>146</sup>.

Apenas a indústria do gás natural, que desde 1972 vinha ganhando destaque como fonte de receitas para o governo central e para a YPFB, teve um resultado positivo no início dos anos 1980. Não obstante, no fim da década o setor também passaria a sofrer alguns problemas decorrentes do contrato com a Argentina<sup>147</sup>. A crise dos recursos naturais bolivianos foi crucial para descortinar problemas não só na seara econômica, mas também política. A dura transição para a democracia que segue a queda de Banzer buscou, sobretudo, resolver tais questões.

<sup>145</sup> MORALES, J. A. (1992). Bolivia's Tin and Gas Natural Crises of 1985-1989. *Instituto de Investigaciones Socio Económicas*, 1-49. Aponta que o preço do estanho estava muito elevado no período que antecedeu a crise do setor boliviano. Logo que os preços caíram, houve um decréscimo completo da produção no ano de 1987. Lembrar que desde os anos 1950 a produção de estanho no país tem custo mais elevado que nos seus concorrentes (ver seção 3.1).

<sup>146</sup> Philip, 1982.

<sup>147</sup> O contrato de 20 anos estabelecido entre Bolívia e Argentina foi marcado, todavia, por inadimplência do pagamento do gás por parte da Argentina. A Argentina que passou, a partir dos anos 1984 a forçar a negociação dos preços para baixo e a adiar os pagamentos (DeShazo, 2008).

### 3.2.2. O multipartidarismo

Da mesma forma que no campo econômico, a situação política também era imensamente instável. Por dentro do regime, as Forças Armadas estavam fragmentadas em diversos grupos clientelistas e negavam a cessão de poder aos civis. Após a queda Banzer, a construção do consenso estava cada vez mais difícil entre o corpo de oficiais, já que não havia nenhum líder capaz de amalgamar as diferenças existentes. Por fora do regime, crescia a pressão popular por participação democrática. Apesar do clamor por democracia, a situação dos partidos tradicionais como o MNR, desordenado e fragmentado em diversas facções<sup>148</sup>, também impedia a construção de uma via estável de governabilidade. Novos partidos surgiam na esteira de um eleitorado que havia mudado significativamente. Segundo Klein (2006):

In the space of four years and in three presidential elections, the older patterns of national voting shifted in important ways, ushering in a new and more complex political system in Bolivia which predominates until today. Instead of one massive popular party based on peasant support, in 1978 and continuing to the present day, there emerged a host of competing parties that were supported by complex combinations of urban and rural voters (Klein, 2006, págs. 234-235)

Uma das razões para a instabilidade política do período está na fórmula multipartidária, disposta no art. 90 da constituição de 1962. Segundo esse dispositivo, caso nenhum partido consiga mais de 50% dos votos populares nas eleições, o Congresso deve eleger o presidente. Diante da complexidade do eleitorado, esse se tornou o método comum de eleição dos presidentes bolivianos no período democrático até 2006. Desse modo, as coalizões sempre ocorriam em três fases. Na primeira, durante o processo eleitoral, os partidos se alinhavam de acordo com as suas bases ideológicas em torno dos líderes dos partidos<sup>149</sup>. Porém, devido à fragmentação política, nenhum líder conseguia alcançar a maioria durante o primeiro turno. Num segundo momento, os partidos tinham de garantir a formação de uma coalizão dentro do Congresso – já com os congressistas eleitos – para que um dos primeiros colocados na eleição assumisse o cargo. Por último, o presidente eleito pelo Congresso tinha a tarefa de coordenar esforços para garantir uma base de apoio no Legislativo, em geral através de cooptação dos grupos por meio de patronagem.

Portanto, a fórmula eleitoral boliviana exigia uma forte dose de consenso para que pudesse produzir a desejada estabilidade política e a consequente estabilidade

---

<sup>148</sup>Gamarra e Malloy, 1997.

<sup>149</sup>Dado o caráter repressivo do período anterior à ditadura, as principais lideranças que surgem no período democrático provem do MNR de 1952 e da ditadura.



econômica – os dois se complementavam, o governo que conseguisse estabilizar a economia falida e inflacionária colheria o amplo apoio popular. O principal fator que permitiu o país sair desse entrave político-econômico foi o papel desempenhado pelas lideranças partidárias. Hugo Banzer (ADN), Paz Estenssoro e Sánchez de Lozada (MNR), Paz Zamorra (MIR), Carlo Palanque (*Conciencia de Patria*, CONDEPA) e Max Fernández (*Unidad Cívica Solidariedad*, UCS). Eles foram cruciais para criar uma espécie de consenso, no qual os partidos eram dirigidos por líderes carismáticos com grande influência sobre os outros membros. O personalismo e altas doses de clientelismos auxiliavam a cimentar a base da coesão política. Assim, somente depois de 1985 que os partidos e líderes conseguiriam equilibrar a fórmula multipartidária.

### 3.2.3. Governos de transição

O período posterior ao governo Banzer resultou numa desordem, atestada pelos golpes e contragolpes vividos entre 1978 e 1982. Em 1979, Walter Guevara Arze, presidente do Senado, assume a presidência, mas logo é deposto por uma junta militar. Após intensos protestos populares contra os militares, Lydia Gueiler Tejada assume o poder temporariamente e convoca eleições para 1980. Nessa eleição, Hernán Siles Zuazo, da UDP, alcança a vitória eleitoral. Entretanto, um grupo de militares, liderado pelo General Luis García Meza, toma o poder e impede que Siles assuma o cargo. A gestão de Meza foi marcada por uma corrupção generalizada e pela violenta repressão aos volumosos protestos<sup>150</sup> dos civis contra a permanência do exército no poder. Em agosto de 1981, uma junta militar depõe Meza e em setembro de 1982 decide convocar o Congresso. Com a presença do Congresso, em 1982 o regime político democrático renasce de fato na Bolívia.

Hernán Siles Zuazo, do *Movimiento Revolucionario de Izquierda* (MRI), monta a primeira coalizão multipartidária de esquerda do país: aliou-se ao COB, às alas progressistas do MNR e ao MIR, partido de intelectuais radicais liderados por Jaime Paz Zamorra que se tornou o vice-presidente. Ao centro, porém fora da coalizão, estava o MNR, liderado por Víctor Paz Estenssoro, que havia incorporado o antigo centro e a direita do partido. À direita estava o ADN (*Acción Democrática Nacionalista*), partido criado por Banzer e que o legitimou como um poderoso líder civil. Esse momento

---

<sup>150</sup>Em janeiro de 1981, onze líderes do MIR foram assassinados por ordem direta do gabinete de Luis García Meza.

histórico tem a marca de lideranças derivadas do regime de 1950. Somente nos anos 1990 e nos anos 2000 que novas lideranças surgiram.

O governo de Siles foi marcado pela incapacidade de controlar a sua coalizão. Num contexto em que o país sofria os efeitos negativos da má administração das gestões anteriores, a decadência do setor mineiro e ascensão da cocaína como atividade econômica relevante sintetizam o momento de crise. Ademais, a hiperinflação de 11.000% no ano de 1985 e a queda de 12% do PIB durante o período do seu governo retirava o pouco de suporte popular que ainda o sustentava. Em janeiro de 1983, o vice-presidente, Paz Zamora, entregou o cargo e o seu partido, MIR, deixou a coalizão<sup>151</sup>. Aos poucos, o COB e a ala do MNR que o apoiava retiraram o suporte ao governo. A retirada de apoio desses últimos desfez o mínimo apoio que o mantinha no poder. Os sindicalistas, em especial, passaram a promover intensas manifestações em desfavor do governo. Dessa forma,

os inumeráveis grupos da classe política, da sociedade civil e das Forças Armadas se juntaram, obrigaram o desafortunado Siles a renunciar ao seu cargo um ano antes do estipulado e organizaram outra tentativa de encontrar uma saída eleitoral para o profundo impasse que enfrentavam (Gamarra e Malloy, 1997, p. 335).

A queda de Siles deve-se em grande parte a enorme dificuldade de congregar esforços para enfrentar a crise, já que durante esse período não havia no país um governo central de fato. Primeiro, no plano político, devido à relação histórica de troca de favores entre o Executivo e o Legislativo para manter a governabilidade, no qual os grupos não privilegiados pelos favores do Executivo barravam as decisões no congresso. Por essa razão, o mandato de Hernán Siles foi marcado por uma crise de governabilidade.

#### 3.2.4. Eleição de 1985: Paz Estenssoro e a liberalização

A eleição de 1985 foi fundamental para modificar a política e a economia boliviana em muitos sentidos. Em primeiro lugar, serviu para consolidar e controlar a lógica do sistema multipartidário, até então ingovernável. Enquanto nas eleições anteriores a formação de coalizões estava sujeita à elevada instabilidade, nas eleições de 1985 surgia o que Gamarra e Malloy (1997) chamam de multipartidarismo moderado. Liderando esse processo, estavam os três principais partidos da nova democracia: o MIR, o MNR e a ADN – que participaram de todas as coalizões vencedoras até as eleições de 2002. A importância desses partidos está diretamente ligada à presença de

---

<sup>151</sup> Klein, 2006.

antigas lideranças políticas do país, como Hugo Banzer e Victor Paz Estenssoro. Sem a presença deles, parte da coesão necessária ao multipartidarismo não seria atingida.

Em segundo lugar, deslocou a fronteira ideológica dos partidos em direção à direita<sup>152</sup>. Embora possamos afirmar que, numa escala Esquerda-Direita, o MIR representasse a esquerda, a ADN a direita, e o MNR o centro, a literatura<sup>153</sup> aponta direcionamento ideológico dos partidos bolivianos em direção à direita – que representa maior afinidade com as forças de mercado. Uma das razões para essa movimentação em direção à direita está condução da política econômica, a partir de 1985. Conforme pontuamos na seção 3.1, um dos atributos da república pós-1952 era o nacionalismo econômico, que na escala ideológica está identificado como Esquerda. Entretanto, diante dos problemas econômicos creditados à presença do Estado na condução da economia, uma das mudanças significativas ocorridas no país durante a democratização foi a adoção da economia de mercado – na escala ideológica mais à direita – com a retirada do Estado da economia.

Em terceiro lugar, os partidos convergiram nos princípios da democracia representativa. Pela primeira vez em décadas, os partidos passaram a canalizar os interesses da sociedade, mesmo havendo uma relativa desconfiança em relação à sua atuação<sup>154</sup>. Apesar dessa convergência, outros atores sociais continuaram a ter um papel preponderante na formação política do país, como no caso dos *comités cívicos* – representações dos departamentos –, instituições onde os partidos buscavam lideranças para formular suas listas eleitorais<sup>155</sup>. Outra inovação ocorrida após 1985 foi a participação política dos setores indígenas, algo inédito no país e que se avolumaria ao longo dos anos 1990, chegando ao ápice nos anos 2000.

A partir dessas mudanças a Bolívia desenvolveu um sistema partidário institucionalizado baseado na prevalência de cinco partidos com cadeiras no Congresso<sup>156</sup>. Em 1985 havia 2 partidos relevantes (MNR e ADN), em 1989 aproximadamente 4 (MNR, ADN, MIR, CONDEPA), em 1997 cerca de 5 (MNR, ADN, MIR, CONDEPA e UCS) e em 2002 aproximadamente 4 (MNR, MIR, MAS e NRF). O grande número de partidos indica uma fragmentação política ao longo do tempo. Todavia, o sistema multipartidário logrou êxito em estabilizar a política entre

---

<sup>152</sup> Mayorga, 2005.

<sup>153</sup> Rosas, 2010, e Mayorga, 2005.

<sup>154</sup> Antes disso, os principais atores políticos na democracia tornaram-se as *Centrales Obreras*, os *Comités Cívicos*, e as *Centrales Empresariales*.

<sup>155</sup> Gamarra e Malloy, 1997.

<sup>156</sup> Mayorga, 2005.

1985 e 2000 por meio dos fortes incentivos de cooperação entre os partidos, sobretudo para os partidos pequenos que passaram a ter voz no Congresso<sup>157</sup>.

A eleição de 1985 é um marco decisivo na vida recente do país. Nas urnas, Hugo Banzer venceu Paz Estenssoro, 28,57% ante 26,42%. Conforme a regra do artigo 90 da Constituição, o pleito foi para o segundo turno no Congresso. Na casa legislativa, Victor Paz Estenssoro conseguiu obter a maioria e o direito de presidir o país pela terceira vez. Somente o partido de Estenssoro (MNR) tinha 51,85% das cadeiras do Senado e 33,08% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Além disso, os outros membros do Congresso pertenciam à esquerda e ao centro<sup>158</sup>, mais afinados ao MNR.

A vitória de Estenssoro tornou-se notável pelo modo como ele conduziu a aliança política e a crise econômica. Durante o processo eleitoral seus discursos seguiam a linha retórica do MNR revolucionário<sup>159</sup>, mas, para a surpresa de todos, tanto aliados quanto inimigos, Paz Estenssoro mostrou grande habilidade política ao abandonar as suas posições tradicionais, aceitando as reformas radicais com resposta rápidas aos problemas do país. Ao mesmo tempo, sua habilidade em costurar uma aliança com o ADN liderado por Hugo Banzer – antigo inimigo político – demonstrou o papel essencial que essas duas lideranças tiveram na recondução do país à democracia. Fundaram o Pacto para a Democracia entre o MNR e a ADN<sup>160</sup> que demonstrando o caráter consensual que a democracia boliviana estava adquirindo.

A aliança entre os dois líderes tinha uma fatura elevada e estava fundada na antiga lógica patrimonialista que dominava o país. Por detrás da retórica democrática, havia uma cláusula entre os partidos de que o ADN de Banzer tomaria o controle de diversas empresas estatais, além de comprometer o MNR a apoiar Banzer nas eleições de 1989<sup>161</sup>. Essa linha de atuação marcaria o processo democrático do país nos anos seguintes. Segundo Taborga (2005),

Cuatro rasgos dominantes caracterizarían la democracia pactada: 1) alta dosis de clientelismo político, 2) concentración del poder decisorio en el Poder Ejecutivo de orientación tecnocrática, 3) consolidación del caudillismo partidario, 4) control partidario de la maquinaria electoral con una alta rotación endogámica (Taborga, 2005, p. 11)

Com isso, a formação de uma coalizão estável foi essencial para o insulamento da equipe econômica do resto do governo. Através de tal medida, Estenssoro obteve

---

<sup>157</sup> Mayorga, 2006.

<sup>158</sup> Corte Nacional Eleitoral: <http://www.cne.org.bo>.

<sup>159</sup> Grindle, 2003, p. 327.

<sup>160</sup> Juntos, os partidos tinham 88,89% das Cadeiras do Senado e 64,62% das cadeiras da Câmara dos Deputados.

<sup>161</sup> Gamarra e Malloy, 1997, p. 339

legitimidade suficiente para implementar a sua *Nueva Política Económica* (NPE) a salvo da interferência política dos partidos.

### 3.2.5. A *Nueva Política Económica* (NPE)

Alguns dias após a posse, Paz Estenssoro emitiu o Decreto Supremo (DS)<sup>162</sup> 20.060, que modificou de modo radical a política econômica do país. Embora estivesse em uma democracia. O DS 21.060 adotava parte das propostas avançadas pelo ADN durante a campanha criando a NPE. A NPE foi elaborada secretamente por um grupo de técnicos próximos a Estenssoro e continha um caráter neoliberal que contrastava abertamente com os princípios e a política herdada do MNR nos anos 1950<sup>163</sup>. Durante a elaboração da NPE, o grupo técnico havia visitado os Estados Unidos para adquirir auxílio da expertise internacional, liderada por Jeffrey Sachs<sup>164</sup> que auxiliou a política de estabilização do país.

A principal ruptura ocasionada pela NPE foi com o legado nacionalista adotado pelo próprio Estenssoro nos anos 1950. Klein (2006) aponta duas que razões levaram Estenssoro a deixar o nacionalismo econômico que ajudara a implantar: a) a crise inflacionária dos anos 1980 era a segunda vivenciada pelo país após as medidas nacionalistas de 1952; b) o colapso do setor de estanho demonstrou o insucesso do Estado em manejar a indústria de recursos naturais.

Seguindo o receituário das políticas de estabilização econômica que ocorreram em toda a América Latina, a NPE tinha por objetivo primário reduzir da hiperinflação e reverter a tendência de crescimento negativo dos anos anteriores. Buscava, ainda, redefinir os papéis que operavam tanto o setor público quanto o privado, retirando do Estado a função de realizar investimentos produtivos – capitalismo de Estado – e redirecionando-o papel de regulação e garantia da estabilidade macroeconômica<sup>165</sup>. Isso teve grande impacto na variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais do país na década de 1990.

---

<sup>162</sup> A utilização do expediente do Decreto Supremo garantiu a velocidade necessária para as mudanças. Diante da paralisia decisória do Congresso nos anos anteriores, o poder Executivo vinha governando por meio de Decretos, mas esse decreto, em especial, surpreendeu a classe política sem dar espaço para reação aos setores afetados por suas medidas – sobretudo a esquerda trabalhista.

<sup>163</sup> Idem, *ibid*, 1997, 338.

<sup>164</sup> Economista americano responsável pela transição para o mercado dos países pós-comunistas, foi um dos principais arquitetos do NEP. Autor, em conjunto com Andrew Warner, do influente trabalho “Natural resource abundance and economic growth” (1997), citado na seção 1.1 deste trabalho.

<sup>165</sup> ANTELO, E. (2000). Políticas de Estabilización de Reformas Fiscales en Bolivia a partir de 1985. *Manuscrito, Departamento de Economía, Universidad Católica Boliviana*.

As principais mudanças operadas pela nova política foram a eliminação das cotas de importação, introdução de tarifa única de exportação, redução da burocracia estatal, congelamento de salários no setor público, freio nos preços ao consumidor e congelamento dos investimentos por um ano<sup>166</sup>. A adoção das medidas ortodoxas pelo plano teve impacto imediato e positivo para a recuperação da economia da Bolívia. Em 1986 a hiperinflação havia caído para 96% ao ano e, no ano seguinte, 1987, para apenas 3% ao ano. Segundo Mayorga (2005) a NPE também teve um efeito positivo para a estabilidade e legitimidade do regime democrático que estava nascendo no país. O resultado foi tão exitoso que todos os políticos, independente da ideologia, se comprometeram a manter o NPE nas eleições subsequentes – o que ocorreu até a eleição de 2002 quando as coalizões governativas planejavam a economia com base nas estratégias delineadas no NPE. Em três mandatos presidenciais, a agenda política de abertura para o mercado atingiu o ápice no governo de Sanches de Lozada.

O ajuste das Empresas Estatais no início da NPE foi fundamental para redefinir a lógica das agências que controlavam o setor de recursos naturais. Dentre as razões para que estas empresas fossem reestruturadas, estava o enorme déficit que proporcionavam aos cofres públicos principalmente no setor de estanho (ver tabela 5). No caso da COMIBOL, a Bolívia estava produzindo quantidades cada vez menores de estanho a um custo muito elevado de mão de obra – 50% maior do que os outros produtores mundiais<sup>167</sup>. No caso da YPFB, a extração de petróleo tinha um custo elevado, já que parte da sua renda era drenada pelo consumo interno a preços subsidiados. A rápida elevação do consumo de petróleo no mercado interno não só reduzia as divisas do país, como também criava uma demanda artificial pelo produto<sup>168</sup>. Ademais, o setor de extração da companhia estava bastante defasado<sup>169</sup>. Todavia, a exportação de gás natural para a Argentina provia ao país receitas fiscais relevantes<sup>170</sup>.

Mesmo que o objetivo do governo fosse reduzir o papel do setor público na economia, as medidas de privatização do setor público não avançaram no primeiro

---

<sup>166</sup> Morales, 1992, p. 12.

<sup>167</sup> Auty, 1993, p. 81.

<sup>168</sup> Entre 1972 e 1978 o consumo de petróleo no país subiu de 12.000 (bpd) para 25.000 (bpd), com o preço do produto no mercado doméstico à metade do valor recebido pela exportação (Philip, 1982).

<sup>169</sup> BANK, W. **Bolivia: Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector Volume 1. Report N° 191/96**. Washington. 1996.

<sup>170</sup> A indústria do gás natural tem a vantagem de operar sob uma estrutura de monopólio bilateral. Uma vez que os investimentos são realizados na construção da infraestrutura de gasodutos, a manutenção dos preços e do fornecimento estão sujeitas a contratos que não podem ser cindidos unilateralmente (Nesse sentido ver: Hayes, 2003)

momento da implantação do NPE, apesar da pressão da expertise internacional do Banco Mundial e do FMI. Essa dificuldade ocorreu em parte por conta da lógica de distribuição de cargos que cercou o governo de Estenssoro (1985-1989) – a manutenção da estabilidade política não comportava espoliar a moeda de troca. Do mesmo modo, a gestão de Paz Zamorra (1989-1993), quando houve um início de privatizações<sup>171</sup>, ainda tinha muitas amarras políticas para eliminar as Empresas Públicas que, segundo as agências internacionais, eram o lócus da corrupção e clientelismo<sup>172</sup>. Afinal, o tema privatização enfrentava bastante resistência por parte da população e dos políticos. Apenas durante o governo de Sánchez de Lozada<sup>173</sup> (1993-1997) essas reformas ganhariam espaço. Portanto, o primeiro movimento NPE em relação às companhias estatais foi reestruturar os seus quadros e a disposição de gastos.

Desse modo, do lado dos ingressos a NPE estabeleceu um novo regime de preços e tarifas do setor público através da introdução do reajuste dos preços dos bens e serviços oferecidos pelas empresas públicas. Por exemplo, o governo requereu o aumento do preço da gasolina em 833% no ano de 1985<sup>174</sup>, que estava subsidiado pela YPFB. O saneamento fiscal alcançado com o reajuste dos combustíveis permitiu ao governo controlar a liquidez do mercado<sup>175</sup>. Além disso, houve uma severa redução no quadro de funcionários dessas companhias estatais. Cerca de 21.000 funcionários da COMIBOL e mais da metade dos trabalhadores da YPFB, num montante de 4.000 funcionários, foram demitidos entre 1985 e 1987<sup>176</sup>. A demissão em massa da COMIBOL chama bastante atenção nesse contexto, já que decretava o fim da indústria do estanho, símbolo da revolução de 1952. Ao mesmo tempo, afirma a vontade do Estado em se desfazer do dispendioso processo de manutenção da indústria de recursos minerais. Ainda assim, a demissão em massa da empresa de petróleo não excluiu a intensa influência política sobre a companhia estatal<sup>177</sup>. Mas os efeitos da demissão em massa foram sensíveis, em especial para retirar o imenso poder político dos sindicatos mineiros.

---

<sup>171</sup> Pequenas empresas públicas sem maior relevância foram privatizadas na gestão de Zamora.

<sup>172</sup> Os relatórios do FMI e do Banco Mundial citam com frequência a captura política das agências estatais como um entrave na produção e no desenvolvimento do país.

<sup>173</sup> Sanchez de Lozada havia sido o ministro responsável pela condução do NPE.

<sup>174</sup> Antelo, 2000, p. 17.

<sup>175</sup> Morales, 1992.

<sup>176</sup> DeShazo, 2008, p. 332.

<sup>177</sup> BANK, W. **Bolivia: Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector Volume 1. Report Nº 191/96.** Washington. 1996.

Para assegurar a política de ajuste econômico, o DS. 21.060 criou um sistema de transferência dos excedentes da YPFB para o governo central: transferia-se 65% do lucro sobre as vendas domésticas e 50% das vendas externas da YPFB para o Tesouro Nacional<sup>178</sup>. A companhia ficou, então, responsável por financiar os custos do programa de estabilização um claro prejuízo aos seus investimentos de longo prazo. Entre 1985 e 1995 a YPFB contribuiu para 38 a 60% de toda orçamento boliviano<sup>179</sup>. A tabela 3.6 aponta a quantia transferida ao Tesouro Nacional pela YPFB.

**Tabela 3.6. Transferências da YPFB ao Tesouro Geral da Nação (TGN) (em milhões de US\$)**

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Aporte</b>											
<b>ao</b>	270,8	163,8	245,8	292,8	275,3	350,2	416,7	365,6	397,0	325,0	343,9
<b>TGN</b>											

Fonte: Avila e Rodriguez (2006, p. 149).

O resultado dessas mudanças estruturais foi bastante visível em toda a escala econômica. Já no início dos anos 1990 o país voltou a ter um crescimento sustentado. A indústria de hidrocarbonetos boliviana também voltou a crescer e a receber investimentos privados, porém a YPFB tinha perdido a capacidade de financiar seus próprios negócios. A transferência de recursos para o tesouro nacional auxiliou a deterioração das finanças da YPFB, em razão da sobretaxação do setor. Mais uma vez, a lógica de ingerência política sobre a formação do principal setor produtivo da economia resultaria no desinvestimento – redução da alternativa do setor de recursos naturais do país.

Enquanto as medidas tiveram efeito positivo para a estabilidade econômica e para a captação de investimentos estrangeiros para o país, para os trabalhadores das EEs e para os sindicatos mineiros (atores políticos relevantes no país desde os anos 1950) o efeito foi inverso. Estes se opuseram às medidas anunciadas por Estenssoro através de diversos protestos e greves, além da oposição no Congresso. Porém, o governo respondeu aos protestos com doses autoritárias, decretando estado de sítio no país durante diversos momentos. O sucesso do NEP na aquisição da estabilidade econômica refletiu a queda de proeminência dos partidos de esquerda na Bolívia durante os anos 1980. Da mesma forma, levou ao desmantelamento da COB e FSTMB, antigos atores relevantes na intermediação entre Estado e sociedade na Bolívia.

<sup>178</sup> Antelo, 2000, p.17

<sup>179</sup> Luoma et al., 2007, apud Dunning, 2008, p. 246.



### 3.2.6. O governo de Paz Zamorra (1989-1993)

Com fim do governo de Paz Estenssoro, o MNR recua do acordo firmado com o ADN de Banzer e lança candidato próprio à disputa presidencial. A eleição que segue aponta para a característica principal da democracia multipartidária boliviana: a decisão através do Congresso. Os principais candidatos em 1989 representavam os principais partidos do período pós-democrático: Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), Hugo Banzer (ADN) e Paz Zamorra (MIR). No primeiro turno, Sánchez de Lozada consegue angariar 23,07% dos votos, Banzer 22,7% e Paz Zamorra 19,6%.

Entretanto, o resultado das urnas foi contrariado na eleição do Congresso. Nem a ADN, nem o MIR estavam dispostos a fazer um acordo com MNR. Após o recuo no acordo firmado com Estenssoro, Hugo Banzer não cogitava unir-se com Sánchez de Lozada. O MIR, por sua vez, nutria discordâncias antigas com MNR. Desse modo, a eleição do segundo turno no Congresso produziu um resultado contraintuitivo de acordo com a escala ideológica: o MRI (esquerda) e a ADN (direita) se uniram para formar o Acordo Patriótico<sup>180</sup>. Além da distância de pontos ideais, Paz Zamora e o seu partido haviam sido perseguidos durante o regime de Banzer, mas agora estavam juntos e tinham a maioria dos votos<sup>181</sup>.

A coalizão inusitada provocou a formação de um acordo baseado na busca de cargos e na patronagem<sup>182</sup>, ao contrário do que havia ocorrido na eleição de Paz Estenssoro, em 1989, quando havia uma orientação política na formação da coalizão – permitir a execução do NPE. O Acordo Patriótico do MRI-ADN avançou de maneira tímida nas medidas do NPE, mas manteve a política de estabilização. Através do DS 22.407, que substituiu o DS 21.060, o governo buscava ratificar as políticas de estabilização do governo anterior, impulsionar o crescimento cumulativo da economia e o desenvolvimento social. Mas diante da coalizão heterogênea e da falta de precisão em seus postulados, o DS 22.407 sofreu com a falta de credibilidade perante o público doméstico, tendo sido incapaz de avançar as reformas iniciadas pelo DS. 21.060.

Em suma, a transição para a democracia ocorreu de forma tortuosa na Bolívia. Por um lado, a economia sofria o efeito da maldição dos recursos herdada do governo

---

<sup>180</sup> Gamarra e Malloy (1997, p. 338) reproduzem uma piada que corria o país após as eleições: “antes das eleições os três candidatos visitaram a Virgem de Urkupiña que ofereceu um desejo a cada. Sánchez de Lozada quis ganhar as eleições, Paz Zamora quis ser presidente e Banzer quis governar o país. A virgem atendeu aos três desejos”.

<sup>181</sup> Segundo dados da Corte Nacional Eleitoral (CNE) da Bolívia, a coalizão ADN-MIR tinha 59,26% dos assentos do Senado e 54,62% das cadeiras na câmara dos deputados.

<sup>182</sup> Mayorga, 2005, p. 164

Banzer (Auty, 1993), incapaz de aproveitar o *boom* dos recursos naturais para desenvolver a economia. Por outro, a fragmentação e instabilidade política até os anos 1985 impediam a reversão da herança maldita. Somente após a eleição de Paz Estenssoro o país conseguiu o consenso necessário para estabilizar a política e a aplicar um plano de estabilização econômica, que veio a ser a NPE.

A NPE teve como marca a ortodoxia econômica, afim com o receituário neoliberal aplicado nos países da América Latina nos anos 1980 e 1990. Uma das faces mais importantes do plano, que interessa ao nosso estudo, foi a reformulação do papel do Estado na economia através da reestruturação das EEs, em especial as empresas ligadas ao setor de recursos naturais: a COMIBOL e a YPFB. O desmonte da deficitária COMIBOL, através da demissão em massa dos seus funcionários, marcou o fim do capitalismo estatal iniciado pela revolução de 1952. Em seu lugar, o novo modelo econômico, que dava maior proeminência aos atores privados na economia, ganhou aceitação pela classe política – que se comprometeu a manter os avanços da NPE.

O governo de Estenssoro avançou bastante na reestruturação econômica, porém não foi capaz de conduzir o programa de privatizações, apesar da pressão dos organismos internacionais. O governo de Paz Zamora, por sua vez, apenas manteve as políticas do predecessor avançando de maneira pouco contundente em direção às reformas pró-mercado, já que a sua coalizão política estava ocupada em repartir os cargos. Apenas no governo de Sánchez de Lozada que uma agenda política notadamente neoliberal foi adotada na Bolívia e enfrentando um tema bastante delicado para um país que havia sido criado sob o capitalismo estatal: a privatização do setor de recursos.

## Capítulo 4 - A variação na Estratégia do Setor de Recursos na década de 1990

---

A NPE foi pioneira na introdução das reformas do capitalismo de Estado herdado na revolução de 1952. Mesmo embebidas pela doutrina neoliberal, as mudanças mais profundas em relação ao papel do Estado na economia só ocorreram no governo reformista de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). A reestruturação da COMIBOL e da YPFB introduzida pela NPE assinalava que setor de recursos naturais, central para formação econômica boliviana, tinha sofrido durante anos os efeitos da ingerência política. Os fiadores do NPE – Banco Mundial e FMI – eram taxativos ao indicar a privatização das empresas estatais, deficitárias e incapazes de ampliar a produção. Entretanto, seja pela ausência de uma identificação política dos partidos e das lideranças com o ideal neoliberal, seja pelo caráter clientelista das coalizões formadas, nem Estenssoro nem Zamora enfrentaram a espinhosa agenda da modificação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais.

O caso de Sánchez de Lozada difere dos demais, pois este político (empresário da mineração privada, educado em universidades americanas e principal organizador da NPE durante a gestão de Paz Estenssoro) estava bem afinado com receituário neoliberal. Quando chegou ao poder, tinha em mãos uma ampla agenda de reforma econômica e política. Para o fim desse trabalho, destaca-se a lei de Participação Popular e a lei de Descentralização Administrativa, responsáveis por uma profunda mudança na relação entre Estado e sociedade que alteraria o cenário político boliviano no fim dos anos 1990. Mas, sem dúvidas, uma das mudanças mais marcantes da gestão de Lozada ocorreu no setor de hidrocarbonetos, através da capitalização<sup>183</sup> da YPFB.

Neste capítulo, discutiremos como ocorreu a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais durante a gestão de Sánchez de Lozada e como o seu novo desenho afetou as relações entre os principais demandantes dos proventos dos recursos.

### 4.1. Antecedentes: COMIBOL e sindicalismo

A reestruturação da COMIBOL, nos anos 1980, além do aspecto econômico explicitado na seção anterior, foi crucial para a aplicação da agenda neoliberal da NPE, ao reduzir drasticamente a força política do sindicato mineiro e do COB. As medidas de

---

<sup>183</sup> A privatização da YPFB foi conduzida sob o epíteto de capitalização a fim de sofrer menor rejeição popular.

reestruturação da companhia desagradavam o poderoso sindicalismo mineiro, sobretudo no tocante à demissão em massa dos mineiros. Uma semana após o anúncio das medidas da NPE sobre a COMIBOL, a COB e a FTSMB iniciaram uma greve geral que incluía: greve de fome, marchas nas cidades, bloqueios de estradas e ocupações em todo o país<sup>184</sup>. Porém, o governo de Estenssoro, sustentado pela megacoalição patrimonial com o ADN de Banzer, declarou estado de sítio no país e decretou a prisão dos líderes da COB, que encabeçavam o movimento. A resposta autoritária de Estenssoro possibilitou a continuação das reformas econômicas que, pelo sucesso da estabilização, resultou no apoio popular ao governo, conforme explicitamos na seção 3.2.

Essas medidas trouxeram um legado fundamental para o êxito das políticas neoliberais na Bolívia: o dismantelamento da oposição sindical da FSTMB e do COB, até então atores com profunda influência política<sup>185</sup>. A demissão dos mineiros da COMIBOL nos anos 1980 havia demonstrado a força do governo perante os sindicatos. Somente em meados dos anos 1990 o velho radicalismo de esquerda iria se reorganizar sob o guarda-chuva da *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB) ligada aos movimentos indígenas, em que pese o seu discurso moderado<sup>186</sup>. O interregno da oposição de esquerda bem articulada contribuiu de maneira muito efetiva para a condução de mudanças neoliberais por parte dos governos reformistas, principalmente o governo de Sánchez de Lozada.

#### 4.2. Viabilidade da exploração dos Recursos na Bolívia dos anos 1990

Nos anos 1990, a produção de estanho havia perdido a importância na matriz econômica boliviana. Ao mesmo tempo, o petróleo sofria um declínio constante da produção desde os anos 1970, passando pelos anos 1980, mas no ano de 1995 algumas descobertas ampliaram a produção para 35.000 bpd, mas sem nunca chegar ao pico de 1973 (ver tabela 3.1). O principal recurso passível de exportação nos anos 1990 era o gás natural, cujas reservas já indicavam excelente potencial de exploração.

Em 1972, a YPFB concluiu o gasoduto entre a Bolívia e a Argentina – YABOG – que ao longo da década de 1970, mas especialmente na década de 1980, passou a fornecer divisas importantes para o país andino – cuja debilidade econômica era notória. A idealização e os primeiros movimentos em busca do crédito necessário para a

---

<sup>184</sup>Sang-Hyung, 2006, p. 172.

<sup>185</sup> GUIMARÃES, C., DOMINGUES, J. M., & MANEIRO, M. (Abril de 2005). Bolívia - A História sem Fim. *Análise de Conjuntura OPSA*, p. 5.

<sup>186</sup> Camargo, 2006.

construção da infraestrutura física do gasoduto foram dados pela *Gulf Oil*, que logo após conseguir a liberação do financiamento para a construção pelo Banco Mundial foi nacionalizada pelo General Ovando. Por conta disso, a YPFB assumiu o monopólio do fornecimento de gás e, no ano da conclusão do gasoduto, assinou um contrato de distribuição de 20 anos com a Argentina. O YABOG foi o primeiro gasoduto do Cone Sul, com 441 quilômetros de extensão e capacidade de transportar 2,2 Bm3 por ano.

Sem embargo, ao mesmo tempo em que importava o gás natural boliviano, a Argentina procurou desenvolver uma indústria própria de gás natural<sup>187</sup>, alcançando aos poucos a autossuficiência na produção. Pela própria natureza do mercado de gás natural, que se constitui em um monopólio bilateral, a fixação dos preços do produto se dá através de contrato, bem como da renegociação dos preços<sup>188</sup>. Com a elevação da produção doméstica argentina, este país passou a renegociar para baixo os preços do gás durante os anos 1980 e, com término do contrato, não logrou renovar a distribuição continuada de gás entre os países – passou a comprar gás no varejo<sup>189</sup>. Por ser caracterizada como uma indústria em rede, cuja criação necessariamente gera interdependência entre produtores e consumidores, a indústria do gás natural depende de seu fornecimento contínuo para se tornar viável economicamente. Com o fim do contrato com a Argentina, o mercado boliviano de gás – que na década de 1990 havia superado o estanho e o petróleo – estagnou.

Ciente da crescente dificuldade de fornecimento para o mercado argentino, o governo boliviano, já gestão de Victor Paz Estenssoro (1985-1989), passou a ver o Brasil como um potencial consumidor de gás natural<sup>190</sup> e assinou com o presidente José Sarney um acordo no qual este país compraria energia térmica de uma usina abastecida com o gás boliviano<sup>191</sup>. Esse foi o início das tratativas que resultariam posteriormente na construção do gasoduto Bolívia – Brasil (GASBOL). Entre 1992 e 1994 as

---

<sup>187</sup> O gás natural é um a boa fonte de energia para a transformação calorífica. Em países frios, como o caso da Argentina, esse insumo tem uma grande vantagem no aquecimento de casas através da calefação. Ademais, a utilização industrial do gás natural também traz vantagens comparativas em relação a outras fontes.

<sup>188</sup> HAYES, M. H., JAFFE, A. M., & VICTOR, D. G. (2008). *Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040*. Cambridge University Press. Em geral os preços são renegociados a partir de um determinado tempo de contrato, em regra após cinco anos.

<sup>189</sup> Os contratos de gás são identificados como contratos de longo prazo ou de curto prazo. Uma vez existente e amortizado os investimentos, a infraestrutura pode ser utilizada para compra de gás em pequenas quantidades. Por exemplo, durante o inverno contrata-se o envio de uma quantidade X de m3.

<sup>190</sup> No governo de Barrientos houve grande resistência por parte dos militares em criar um gasoduto entre Brasil e Bolívia, por conta das questões políticas daquele momento. Receavam que o Brasil quisesse exercer sua hegemonia sobre o país andino (DeShazo, 2008).

<sup>191</sup> MARES, D. R. (2008). Natural gas pipelines in the Southern Cone. In: M. H. HAYES, *Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040*. . Cambridge University Press.

companhias estatais dos dois países, YPFB e Petrobrás, assinaram diversos acordos demonstrando a intenção de ampliar a cooperação energética entre os países. Dentre os principais pontos acordados estavam: a) a construção de um gasoduto de 3.280 quilômetros de Rio Grande, na Bolívia, a Curitiba, no Brasil; b) a assinatura de um contrato de 20 anos; e c) a previsão de envio de 2.9 Bcm de gás natural ao ano, com previsão de ampliação do volume para 8 Bcm em sete anos (Mares, 2006). Desse modo, o protocolo de intenções entre os dois países já estava adiantado quando Sánchez de Lozada chegou ao poder.

Embora a Bolívia já possuísse uma das condições necessárias para viabilizar a construção de gasoduto, havia dúvidas inerentes à viabilidade do mercado brasileiro, sem tradição no consumo de gás natural. Como forma de reduzir as incertezas do acordo, o governo brasileiro, bastante interessado em diversificar a matriz energética do país, garantiu que o possível contrato de gás natural estabeleceria uma cláusula de *take or pay*, na qual a Petrobras seria obrigada a comprar toda a produção existente mesmo que não houvesse mercado consumidor<sup>192</sup>. A adição dessa cláusula afastava a incerteza em relação à existência de um mercado consumidor, porém levantava outros pontos.

Quem seria responsável por explorar e garantir a quantidade de reservas necessárias para garantir o volume a ser fornecido no contrato? A questão era importante, já que sobretaxação da YPFB pela NPE constrangeu a empresa, que desde os anos 1980 era apontada como uma empreitada ineficiente pelas entidades internacionais, a exemplo do FMI. Ao mesmo tempo, havia a ânsia do governo em transformar as riquezas presentes no solo em receitas fiscais. Afinal, a dinâmica da economia boliviana mudara pouco desde os anos 1950: dependência da exportação de

---

<sup>192</sup> O mercado internacional de gás natural tem pontos importantes sobre a sua natureza de produção. A primeira delas diz respeito à fungibilidade das reservas de gás. Ela 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 geograficamente e capaz de consumi-las, diz-se que as reservas não estão monetizadas. Quando há consumidor próximo e capaz de absorver a oferta, 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. A segunda diz respeito, então, à necessidade de haver um mercado exportador para esse recurso. Sem ele, o investimento no setor torna-se bastante arriscado. Pela própria natureza do transporte, por meio de gasodutos, os contratos estabelecidos internacionalmente têm prazos médios de 20 anos. Assim, além da garantia de que o gás será entregue pelo período do contrato, a infraestrutura construída tem de ser capaz de transportar elevados volumes do produto: os gasodutos internacionais são projetados para transportar volumes entre 5 – 30 Bilhões de metros cúbicos (Bcm) por ano<sup>192</sup>. Portanto, a presença de um mercado importador para o recurso tem grande impacto na construção dos riscos de investimentos setoriais<sup>192</sup>. Outra característica constante nos contratos internacionais de energia é o estabelecimento de regras que informam como os preços do produto são revisados e reajustados durante a sua vigência.

recursos naturais, da ajuda financeira dos Estados Unidos e, a partir dos anos 1980, da crescente importância do mercado negro da cocaína como fonte de rendas do país<sup>193</sup>.

Portanto, a necessidade de construir uma nova alternativa de exploração de recursos naturais era bastante urgente para o governo ignorar a entrada de capital externo. Ademais, a companhia estatal boliviana necessitava de crédito internacional para conduzir a ampliação das reservas, a construção da infraestrutura, uma vez que o custo de construção de gasodutos transnacionais é bastante elevado<sup>194</sup>. A concreta intenção do governo brasileiro de apostar no projeto de importação do gás natural boliviano – naquele momento o principal recurso natural da cesta de exportações – indicava que a decisão da integração estava nas mãos dos bolivianos, que deveriam acertar as condições para o contrato.

O Banco Mundial, a quem coube o papel de intermediador do crédito externo para a construção do gasoduto, impunha como condição à concessão do financiamento a liberalização do mercado de gás boliviano, a fim de prover maiores garantias para os IEs – também por conta do histórico de estatizações que o país tinha. Mares (2008) afirma que o Banco Mundial junto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento analisavam não só a viabilidade financeira do projeto, mas também a perspectiva de criar uma alternativa de exportação para a Bolívia em razão da perda de mercado para a Argentina.

Na esteira das mudanças que fez no setor de recursos naturais, em 16 de agosto de 1996, Sánchez de Lozada assinou o contrato de fornecimento de gás pelo prazo de 20 anos com o Brasil. Também nesse acordo, as partes acordavam em construir o Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL). É a partir desse contexto de alternativa de recursos que o governo Boliviano durante a gestão de Sánchez de Lozada acena para a modificação da estratégia de desenvolvimento de recursos naturais.

#### 4.3. A eleição de Sánchez de Lozada

Após a derrota nas eleições de 1989, Sánchez de Lozada uniu diversos estudiosos e criou a *Fundación Milenio*, cujo objetivo era conduzir estudos relativos à Bolívia e fazer recomendações na área econômica, política e social (Grindle, 2003). O seu plano prometia mudar o país, confrontando-o com a lógica patrimonial e corrupta

---

<sup>193</sup> Em 1997, antes da conclusão do gasoduto Brasil Bolívia, as exportações de cocaína correspondiam a 4% do PIB Boliviano (Klein, 2006).

<sup>194</sup> Hayes, 2008.

assumida pela gestão Zamora<sup>195</sup>/Banzer e com o parco avanço experimentado entre 1989-1993 nas questões sociais.

The technocrats and modernizing politicians brought together in the foundation fundamentally challenged the central beliefs of Bolivia's post-revolutionary politics – a centralized state, a statist development strategy, a paternalist approach to the country's indigenous population and rural hinterlands and nationalist protection of industry (Grindle, 2003, p. 329)

Cada uma dessas mudanças assinaladas constava no ambicioso projeto de governo que Lozada apresenta quando chega ao poder: o *Plan de Todos*. Lozada parecia estar interessado em solucionar os velhos problemas da política boliviana: a corrupção e patronagem, que marcavam as relações políticas; o desemprego crônico e o subemprego, marcas de uma economia pouco diversificada; e a exclusão social da maioria indígena do país<sup>196</sup>.

Sua fundação apontava que o maior entrave da vida boliviana estava na sua economia estatizada, bastante dependente de recursos naturais e limitada em termos de industriais. Ressaltava também que o país deveria desenvolver a sua indústria através da iniciativa privada, que havia sido atrofiada pelo protecionismo estatal e pelo *rent seeking* dos empresários durante a bonança dos recursos na década de 1970<sup>197</sup>. Buscava, por fim, destronar o paradoxo do paternalismo político no país, onde o governo tomava os problemas de modo paternalista, mas era sempre muito limitado na sua capacidade de responder a esses problemas<sup>198</sup>. Segundo Khol (2003, p. 340) “more than just economic and political restructuring, the changes represented a conscious attempt to create a new relationship between Bolivian government and its citizens”.

Assim, logo que assume o poder, Lozada inicia uma série de reformas no Estado. No quadro 4.1, o rol da legislação aprovada durante a sua gestão é sintomático: alteração da legislação tributária, descentralização administrativa, capitalização das empresas estatais, nova legislação sobre a forma de extração dos recursos naturais, criação de previdência social. Cada uma dessas reformas teve impacto muito forte na vida política do país. Mas sem dúvida, as duas reformas de maior impacto foram a descentralização administrativa e a lei de participação popular e a capitalização das

---

<sup>195</sup> Segundo Gamarra (2003), Zamora foi acusado pelos Estados Unidos de utilizar o dinheiro das drogas para financiar a sua campanha em 1989. Como resultado, no meio dos anos 1990 o país cancelou o visto de Zamora e de inúmeros líderes do MIR.

<sup>196</sup> Grindle, 2003, 330.

<sup>197</sup> Morales, 2003, aponta que os empresários se beneficiavam de condições contratuais muito favoráveis durante o período de bonança experimentada nos anos 1970. O governo comprava produtos acima do preço de mercado, executava contratos com sobrepreço, dentre outras práticas. Essa atuação levou o país ao desenvolvimento de uma indústria privada débil.

<sup>198</sup> Grindle, *ibid*, p. 330.



Empresas Estatais (EEs), com especial ênfase à capitalização da YPFB, já que esta medida teve a capacidade de polarizar a sociedade.

As leis de participação popular nº1.551 e de descentralização administrativa nº 1.654, tiveram profunda importância para o futuro político do país. Ao criar mais de 200 novas municipalidades, instituir eleições municipais, cujo objetivo era estabelecer um espaço de formação de novas lideranças, e distribuir recursos do governo central diretamente para as novas municipalidades, alterou em pouco tempo a forma de representação do país. Mayorga (2005, p. 169) aponta que “local politics became a new field of political action as rural municipalities became centers of local power”, mas também aponta a emergência de uma crise de representação que seguiu a adição desses novos atores políticos a partir de 1995. Essas mudanças são responsáveis pela ascensão dos partidos indígenas nos anos 2000 e pela erosão dos partidos tradicionais (como discutiremos adiante). Assim, as modificações na forma de representação política durante o governo de Lozada fizeram com que as preferências dos eleitores caminhassem ao longo da linha ideológica sem que os partidos conseguissem seguir.

Já a reforma constitucional, com a lei nº1.585, atingiu pontos nevrálgicos da herança revolucionária. A principal delas foi o reconhecimento dos direitos indígenas – uma das maiores lacunas de 1952 – sobre o seu legado cultural. Modificou também a forma de representação na Câmara dos Deputados, que a partir de 1995 teria metade dos deputados eleitos por distritos.

A mais importante dessas reformas, para a discussão proposta nesse trabalho, foi a capitalização das companhias estatais. Ela é iniciada com a aprovação da lei nº1.544, que autorizava o Poder Executivo a criar sociedades de economia mista a partir das empresas estatais. Essa legislação foi a porta de entrada para o processo de capitalização – privatização – das maiores empresas estatais: 1) de transporte (ferrovias e companhias aéreas); 2) de eletricidade; 3) de telecomunicações; e 4) de hidrocarbonetos, YPFB. Essa também foi a medida que encontrou maior reatividade por parte dos grupos de oposição – principalmente a mais sensível dessas mudanças, a do setor de hidrocarbonetos, que foi adiada diversas vezes e só ocorreu após outras modificações legais. A edição das leis nº1.689, nº1.731 e nº1.732 fechou o ciclo da privatização completa do setor de hidrocarbonetos no fim do mandato de Sánchez de Lozada, em abril de 1997.

**Quadro 4.1. Principais legislações aprovadas durante o governo de Sánchez de Lozada.**

<b>Data de aprovação</b>	<b>Lei</b>	<b>Número da Lei</b>	<b>Descrição</b>
21/03/1994	Lei de Capitalização	1544	Autoriza o Poder Executivo aportar os ativos e/ou direitos das empresas públicas para integrar o capital das novas sociedades de economia mista.
20/04/1994	Lei de Participação Popular	1551	Busca articular as comunidades indígenas e campesinas na vida jurídica, política e econômica do país através da criação de municipalidades. Eleição de conselhos municipais. Destina 20% da arrecadação aos governos municipais.
07/07/1994	Lei da Reforma Educacional	1565	Mudança profunda que inclui educação bilingüe, treinamento de professores e a criação de conselhos locais
02/08/1994	Reforma Constitucional	1585	Reformas os artigos da constituição: 1º, 41º, 60º, 70º, 87º, 90º, 109º, 110º, 116º a 131º, 171º, 200º a 205º, 215º, 217º, 220º e 221º,
22/12/1994	Reforma Tributária da lei 843 de maio de 1986	1606	
28/7/1995	Lei da Descentralização Administrativa	1654	
30/04/1996	Lei dos Hidrocarbonetos	1689	Define a forma de concessão, exploração, transporte e refino dos hidrocarbonetos e outorga a possibilidade de concessão para agentes nacionais ou estrangeiros
25/11/1996	Modificação da legislação tributária nº843 e da lei dos Hidrocarbonetos 1689	1731	Institui formas de dedução de impostos para o setor de hidrocarbonetos. Dentre eles, cria o Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) que tributa o consumo desses produtos.
29/11/1996	Lei da Previdência	1732	Introdução de um sistema de contribuição individual previdenciário, administrado por atores privados, e com fim coletivo.
17/03/1997	Código de Minas	1777	Define a forma de concessão das substancias minerais e outorga a possibilidade de concessão para agentes nacionais ou estrangeiros.

Fonte: Elaboração do autor a partir de Grindle (2003), Kohl e Farthing (2007) e da legislação primária.

Assinalando que as reformas ocorreram num ambiente de elevada contestação política, Camargo (2006) lembra que elas foram facilitadas pelo declínio de dois atores tradicionalmente influentes no universo político boliviano: o sindicalismo operário e os militares, ambos atingidos pelas mudanças do governo civil democrático. O sindicalismo operário declinou juntamente com a COMIBOL – mas ainda impediu que a empresa, símbolo de uma geração, fosse privatizada. Os militares terminaram o governo Meza desmoralizados pelos indícios de corrupção, tendo este general sido

julgado e condenado na gestão de Zamora por crimes cometidos contra a oposição civil em 1981<sup>199</sup>. A ausência de tais atores como forças políticas institucionalizadas no período de governo de Sánchez de Lozada foi essencial para que este empenhasse todo seu poder político em seu projeto de mudança.

Para viabilizar o seu projeto, Lozada (MNR) uniu-se ao pequeno partido indígena *Movimiento Revolucionario Tupac Katari Liberación* (MRTKL) e ofereceu ao seu principal líder, Hugo Cardenas, a vaga da vice-presidência. Em conjunto, os partidos conseguiram angariar expressivos 33,84% dos votos para Lozada ante 20,03% dos votos da coligação de Banzer (ADN-MIR) na disputa pelo cargo executivo. Nessa eleição, a coligação MNR-MRTKL também obteve 62,96% dos assentos do Senado e 40% dos assentos na Câmara dos Deputados. Com essa expressiva margem de apoio, Lozada conseguiu pavimentar a sua chegada à presidência no segundo turno da eleição no Congresso. Pela primeira vez em anos, o país tinha uma coalizão orientada por reformas políticas: o *Plan de Todos*.

O governo ficou marcado pela produtividade do Executivo na condução das políticas de reforma de Estado<sup>200</sup>. As reformas políticas introduzidas por Lozada trouxeram uma profunda reformulação nas relações Estado-Sociedade e constituíram o plano mais ambicioso de mudanças desde 1952, por meio da inversão de alguns dos legados revolucionários. Os três pilares do *Plan de Todos* eram: a) capitalização das empresas estatais e imposição do fim do capitalismo estatal de 1952 – modificar a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos; b) descentralização administrativa e a lei de Participação Popular, também em antagonismo às reformas centralizadoras lançadas em 1952; e c) a Reforma Educativa, que ficou a cargo do vice-presidente (Camargo, 2006: 183).

Para cumprir essa imensa tarefa, Lozada montou uma coalizão concentrada na ampla bancada eleita pelo MNR – partido que mais uma vez se mostrava capaz de modificar as suas posições históricas – e em mais três partidos menores: MRTKL, UCS (*Unión Cívica Solidariedad*) e MBL (*Movimiento Bolivia Libre*). Essa estratégia proporcionou ao governo a maioria necessária para aprovar emendas à Constituição: controlava 66,67% das cadeiras Senado e 60,77% das cadeiras da câmara dos

---

<sup>199</sup> A Bolívia foi pioneira na transição do poder militar para o poder civil. O julgamento de Carlos Meza foi um símbolo da perda de poder dos militares.

<sup>200</sup> Camargo, 2006, p. 183.

deputados, num contexto em que necessitava de 2/3 dos votos para que a constituição fosse alterada<sup>201</sup> e 50% +1 para que fossem aprovadas leis ordinárias.

O seu êxito em promover mudanças na Bolívia foi notório. Em quatro anos de mandato, entre 1993 e 1997, reformou a Constituição, o Judiciário, o sistema previdenciário e o sistema educacional. Como se pode observar, o conjunto de reformas foi conduzido através do apoio do Legislativo. Daremos atenção especial ao primeiro objetivo delineado no *Plan de Todos*: a capitalização das empresas estatais, em especial a capitalização da YPFB. Antes, analisaremos a articulação da competição política.

#### 4.4. Competição Política.

Na seção 3.1 consideramos a preferência dos bolivianos pela estratégia *Estatização*. Em parte, esta derivação decorre dos acontecimentos da revolução de 1952, como a fundação da COMIBOL, que sempre representou um símbolo nacional. Diante dessa preferência, como foi possível adotar a estratégia *Privatização*, distante do ponto ideal *Estatização*? Como foi possível mesmo numa estrutura de representação democrática?

A democratização sugere a emergência dos partidos políticos como canais de representação da sociedade perante o Estado, no qual os eleitores autorizam a representantes (políticos e partidos políticos) a serem seus agentes no poder<sup>202</sup>. A partir disso, a abordagem do eleitor como agente racional presente em Downs (1999) pode auxiliar a identificar como estão postas as preferências da população em relação ao governo. No modelo derivado de Downs (1999), o voto em partidos de esquerda significa apoio à maior intervenção estatal na economia – estatização – e voto em partidos de direita significa menor intervenção na economia – privatização. Como estatização e privatização representam as possíveis alternativas que o sistema de

---

<sup>201</sup>Segundo a Constituição de 1967, o procedimento de reforma constitucional se dá mediante os seguintes procedimentos:

**Art. 230.** Ley de necesidad de reforma:

Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

**Art. 231.** Procedimiento de reforma:

En las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo período Constitucional se considerará el asunto por la Cámara que proyecto la reforma y, si ésta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios.

<sup>202</sup>MAINWARING, S., BEJARANO, A. M., & LEONGÓMEZ, E. P. (2006). *The Crisis of Democratic representation in Andes*. California: Stanford University Press.

recursos pode assumir, podemos questionar se a competição política afetou a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos na Bolívia.

Segundo pontuamos na seção 3.2, a literatura sobre partidos políticos na América Latina (Rosas, 2010; Mayorga, 2005; Zechmeister, 2010) identifica que os partidos bolivianos têm um grande viés de direita. Rosas (2010) distingue o papel da direita e da esquerda segundo algumas dimensões, entre elas a dimensão econômica, “relacionada a opiniões sobre o papel da propriedade do Estado na economia nacional”<sup>203</sup>. Essa distinção se assemelha com aquela proposta por Downs (1999). Para tentar identificar o posicionamento ideológico dos partidos bolivianos durante a gestão de Sánchez de Lozada, utilizaremos<sup>204</sup> a localização espacial na semântica Esquerda-Direita apresentada por Zechmeister (2010) – a partir dos dados da Universidade de Salamanca. São classificados os partidos relevantes no cenário político boliviano dos anos 1990 através de uma escala numérica de 0 a 10. De acordo com Zechmeister (2010), para acessar direita e esquerda na classificação os valores são codificados da seguinte forma: valores abaixo de 4.0 são codificados como esquerda; valores acima de 6.0 são codificados como direita, entre eles estão os partidos de centro.

Cabe lembrar que, segundo a teoria de Downs (1999), os partidos assumem determinada posição numa escala ideológica a partir da posição do eleitor mediano em busca de votos. Mas também cabe ressaltar que os partidos não podem se movimentar de modo livre ao longo da escala, já que a ideologia pressupõe fixidez. A representação abaixo dá conta dos principais partidos políticos bolivianos na década de 1990, quando a volta da democracia e a adoção da NPE marcavam o cenário eleitoral.

De acordo com os dados apresentados, a coalizão formada por Sánchez de Lozada pode ser definida como à Direita, ou seja, a favor da menor intervenção do Estado na economia. No Senado o MNR-MRKTL/UCS tinha a maioria qualificada de 2/3 (66,67% das cadeiras) e estão classificados como partidos de Direita de acordo com os dados apresentados pela autora: UCS (6.06) e MNR (7.68). Na Câmara dos Deputados, a coalizão MNR-MRKTL/UCS detém 55,38% das cadeiras, novamente com uma maioria à direita na escala espacial.

---

<sup>203</sup> Rosas, 2010, p. 80.

<sup>204</sup> Segundo Madeira e Tarouco (2009), um dos métodos válidos e aceitos de aferição da posição de um partido no eixo esquerda-direita é a avaliação da literatura especializada.

**Tabela 4.2. Posição dos partidos ao longo do escala Esquerda-Direita e percentual de cadeiras obtidas.**

Partido	Posição Esquerda-Direita	Rótulo	% de cadeiras no Senado (1993-1997)	% de cadeiras na Câmara dos Deputados (1993-1997)
CONDEPA	4.40	Esquerda	3,70	10,00
MIR	5.57	Centro	29,63*	26,92*
UCS	6.06	Direita	3,70	15,38
MNR	7.68	Direita	62,96**	40,00**
ADN	8.00	Direita	(29,63)*	(26,92)*

Fonte: Zechmeister (2010) e Corte Nacional Electoral, disponível em: [www.cne.gob.bo](http://www.cne.gob.bo). Acesso em 25 de janeiro de 2011.

\*Os parlamentares eleitos pela coligação MIR-ADN aparecem nos dados eleitorais com a votação total.

\*\*Coligação MNR-MRTKL

A composição da coligação opositora MIR-ADN sugere que havia uma coesão ideológica fraca entre os dois membros da coligação (ver tabela 4.2). Enquanto o MIR representa a esquerda e esteve historicamente ligado aos sindicatos, a ADN representa o contrário, a saber, a extrema direita com laços militares. Posto dessa forma, a oposição tinha dificuldade em se organizar como um bloco coeso de acordo com o modelo espacial Esquerda-Direita, já que cada um representa lados opostos do espectro. Ou seja, a oposição como bloco organizado não oferecia grande ameaça à agenda de reforma de Lozada. Mesmo assim, esses atores de oposição, em especial o MIR, se opuseram de maneira feroz às reformas das empresas públicas empenhadas pelo governo.

De fato, a eleição de Sánchez de Lozada representa uma séria guinada ao espectro da direita, já que a sua agenda econômica priorizava a menor intervenção do Estado na economia, dentre outras medidas. O *Plan de Todos* empunhava a bandeira da capitalização das principais empresas estatais inclusive a principal delas, a YPFB. Mas diante a preferência pela *Estatização* delineada na seção 3.1, podemos concluir que o eleitor boliviano teve uma guinada à direita? Ou seja, o eleitor modificou a sua preferência? Essa conclusão parece precipitada, face ao legado nacionalista da revolução de 1952<sup>205</sup>. Conforme concluímos na seção 3.1, a preferência da população e dos partidos bolivianos em relação aos recursos naturais parece ter sido historicamente moldada pelo nacionalismo econômico, principalmente pela herança negativa do *La Rosca*<sup>206</sup>. A nossa hipótese de que a variação da estratégia de desenvolvimento do setor

<sup>205</sup> Cf. Grindle, 2003, DeShazo, 2008, Klein, 2006, Camargo, 2006, Mares, 2008.

<sup>206</sup> DeShazo (2008) afirma que a relação com o estanho marcou definitivamente o nacionalismo boliviano em relação aos recursos.

de recursos naturais ocorre por conta da competição política está correta? Os resultados da pesquisa levam a concluir que ela é parcialmente acertada.

Os estudiosos dos partidos políticos na América Latina apontam que apesar do posicionamento partidário tender à direita na escala Esquerda-Direita, “Bolivia lacks any clear programatic discriminant function that could then be associated with left-right semantics”<sup>207</sup>. Mesmo nos casos em que as coalizões políticas são orientadas por políticas públicas, como é o caso da coalizão MNR-MRCTL, a ausência programática se manifesta. A forma como os principais partidos estavam estruturados na Bolívia, a partir de lideranças personalistas<sup>208</sup>, muitas vezes descoladas dos outros membros do partido, e a lógica patrimonialista da política boliviana são essenciais para entender a fluidez ideológica no país andino, que se reflete na aplicação da agenda de reformas de Lozada – parcialmente contestadas pela população a partir dos anos 2000.

O MNR de Sánchez de Lozada é um exemplo típico da forma como os partidos bolivianos se relacionam com as suas bases eleitorais. Segundo Grindle (2003) as mudanças que ocorreram no MNR durante os anos 1980 desafiavam a sua antiga ideologia e retórica estatista e ocorreram em desacordo com as antigas lideranças do partido, usualmente excluídas do processo de transição para uma retórica neoliberal. A autora lembra, as reformas da gestão de Paz Estenssoro e de Sánchez de Lozada foram desenvolvidas por um pequeno grupo de tecnocratas<sup>209</sup> que tinha pouca ligação com os antigos membros do MNR, de bases revolucionárias. Principalmente Sánchez de Lozada, que desafiou o projeto nacionalista incrustado na base histórica do partido e do Estado boliviano, rompeu com o legado histórico do partido.

Do mesmo modo que na eleição de Estenssoro, em 1984, quando houve pouco debate acerca das mudanças econômicas e políticas a serem efetuadas, na eleição de Sánchez de Lozada a descrição do projeto de reforma foi posta ao público apenas de forma genérica. Já a eleição de 1993 foi marcada por denúncias pessoais entre os principais candidatos<sup>210</sup>: o embate de ideias ficou restrito ao compromisso de manter as políticas reformistas da NPE, que haviam marcado de maneira exitosa os governos de Paz Estenssoro e Paz Zamora. O fato de não haver uma discussão programática mais

---

<sup>207</sup> ZECHMEISTER, E. J. (2010). Left-Right Semantics as a Facilitator of Programmatic Structuration. In: H. KITSHELT, K. A. HAWKINS, J. P. LUNA, G. ROSAS, & E. J. ZECHMEISTER, *Latin American party system* (pp. 96-118). New York: Cambridge University Press, p. 111.

<sup>208</sup> Mayorga, 2006, e Gamarra, 2003.

<sup>209</sup> Jeffrey Sachs, durante a gestão de Estenssoro, e a *Fundación Milenio* durante a gestão Lozada.

<sup>210</sup> Grindle, 2003, p. 330.

extensa acerca da densidade dos projetos de reforma que seriam apoiados empenhados pelo novo governo é bastante substantivo para testarmos a hipótese do trabalho.

Por um lado, isso significa que houve um posicionamento ideológico claro por parte da coalizão MNR-MRKTL em relação à manutenção das políticas neoliberais do NEP. Partindo do pressuposto do eleitor racional, os 33,84% dos votantes da coligação vencedora tinham ciência das preferências ideológicas à direita do MNR-MRKTL. Por outro lado, a falta de um debate mais aprofundado com a população em relação ao conteúdo da reforma econômica demonstra pouca densidade na relação entre os representantes e os representados. A lógica da eleição do segundo turno pelo Congresso, onde o apoio ocorria em forma de laços patrimoniais, também afeta a reconstrução das preferências do total da população. Ante o exposto, conclui-se que a nossa hipótese de pesquisa está parcialmente correta na análise da variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais.

#### 4.5. A questão das preferências: Custos e Benefícios

O calcanhar de Aquiles do *Plan de Todos* foi a variação da estratégia do setor de recursos naturais para *Privatização com Presença de Investidores Estrangeiros (P2)*<sup>211</sup>. Isso porque a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais em países dependentes das suas receitas assume um papel central na cena política. Ademais, em se tratando de recursos naturais, a identificação das reservas como riqueza nacional por parte da população não pode ser desconsiderada. A preferência da População e das Elites Governantes (EGs) tem de estar afinadas para produzir um resultado estável, no qual todos os atores possam operar o sistema de recursos em longo prazo.

Conforme a teoria da seção 2.1 e o estudo do histórico boliviano da seção 3.1, dentre as estratégias de desenvolvimento do setor de recursos naturais, a *P2* está em último lugar na escala de preferência dos governos, pois provê um menor controle das Elites Governantes (EGs) sobre a gestão de recursos – fonte fundamental de receitas em países dependentes da exportação de recursos naturais. Para a População, *P2* significa que os Investidores Estrangeiros (IEs) receberão a maior parcela das receitas em detrimento do Estado, que a representa na extração das receitas dos recursos. Então, a questão da legitimidade da presença dos estrangeiros é um ponto muito sensível para aqueles atores sociais.

---

<sup>211</sup>Grindle, 2003, relata que o ex-presidente admite o erro estratégico de não ter discutido melhor o conteúdo das reformas com a população.



Knight (1992) ressalta que os *benefícios* para os atores relevantes devem superar os *custos*, nas mudanças institucionais. No caso de um sistema de recursos em um país democrático, onde há informação e espaço para contestar o governo, o principal ator é a População (demandante indireto). Os *benefícios* a serem percebidos com a mudança de estratégia devem sempre estar claros. Dessa forma, se o *custo* de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento *P2* é bastante elevado tanto para a População quanto para as EGs, os *benefícios* prováveis da adoção da nova estratégia têm de estar claramente expostos e serem claramente perceptíveis para a População no momento da mudança. Do mesmo modo, os *benefícios* têm de se concretizar ao longo do tempo, caso contrário, a oposição em relação à estratégia cobra a sua fatura política<sup>212</sup>. De forma clara, modificar a estratégia de desenvolvimento de recursos exige identificar quais são os ganhos e quem são os ganhadores das receitas obtidas pela exploração.

Sánchez de Lozada estava ciente dos elevados *custos* associados ao projeto de mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais, afinal os atores que ficaram responsáveis pelo desenho da reforma do setor de hidrocarbonetos – um seleto grupo de economistas e advogados sem filiação partidária – anteciparam a principal batalha que o governo deveria enfrentar: o embate ideológico com os sindicatos<sup>213</sup>. Mesmo ciente da questão, quase nenhum membro do MNR esteve envolvido na elaboração dos termos da proposta de capitalização, que foi tecido às portas fechadas por um seleto grupo de especialistas em conjunto com membros do Banco Mundial. Assim que souberam do teor da mudança da estratégia do setor de recursos, os antigos membros do MNR criticaram o modelo adotado e também alertaram para as consequências negativas a serem enfrentadas no campo político, afinal, o partido representava a base da retórica nacionalista do país. Portanto, os *custos* da mudança poderiam ser previstos pelo presidente: a falta de legitimação do projeto.

A despeito dos alertas e ponderações, Lozada demonstrou obstinação para efetuar o projeto de uma nova Bolívia no campo econômico. Seu plano exibia um contraste com o paternalismo estatal vigente no país. Na campanha em favor da capitalização<sup>214</sup> o tema era tratado pelo slogan “1+1=2”, que utilizava um típico exemplo do modo de produção camponês no qual o “padrinho” dispunha o dinheiro e o

---

<sup>212</sup>O caso do nacionalismo do General Ovando e do General Torres na década de 1970 são esclarecedores, pois não contavam com o revés do embargo à venda do petróleo, do corte de ajuda dos EUA e da oposição interna do departamento de Santa Cruz, que logo apoiou o golpe de Hugo Banzer (ver seção 3.1).

<sup>213</sup> Grindle, 2003, p. 331.

<sup>214</sup> A capitalização boliviana correspondia à estratégia Privatização com propriedade dos Investidores estrangeiros (*P2*).

campesino a terra e, assim, partilhavam a produção<sup>215</sup>. Com esse exemplo simples, o governo tentava subverter a ojeriza da sociedade em relação ao termo privatização e angariar apoio para trazer investimentos que pudessem desenvolver economicamente o país.

Na defesa do seu programa de privatizações, afirmava que a exploração pelos IEs traria como *benefício* uma onda de investimentos privados para o país o que, por sua vez, levaria ao pleno desenvolvimento econômico e à criação de centenas de milhares de empregos<sup>216</sup>. Apontava, ainda, que a receita advinda da capitalização iria elevar o bem estar da população mais velha através da criação de um fundo de pensão, o BonoSol. Por fim, frisava que a privatização traria a ampliação da produção e da extração dos recursos naturais, pois insularia a indústria de recursos naturais da interferência política, que havia trazido resultados negativos para a exploração de petróleo e de estanho nas décadas anteriores.

#### 4.6. Variação na Estratégia de Desenvolvimento

A capitalização da YPFB estava largamente balizada na crítica à ineficiência e falência da companhia estatal lançada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Sem dúvida, a acusação de ineficiência estava ligada ao fato da companhia ser utilizada como fonte de receita do governo, fato que havia prejudicado o horizonte de longo prazo de suas explorações. A companhia encontrava-se de mãos atadas por conta da sua estratégia de desenvolvimento. A Estatização com menor controle estatal (E2), adotada nos anos 1970, permitia a presença de investidores estrangeiros apenas no minguante setor de petróleo que nos anos 1990 produzia apenas o necessário para o consumo interno. No caso do gás natural, a YPFB exercia desde 1972 o monopólio virtual da produção e do transporte. Com o fim do contrato de distribuição continuada para a Argentina, a alternativa de recursos do setor caiu de modo vertiginoso.

A mudança na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos buscou reverter a tendência de baixa exportação de recursos naturais. Para isso, o governo teve de aprovar uma série de leis que garantissem a variação de estratégia. Embora tenhamos visto que Lozada conseguiu aprovar com grande êxito o seu extenso pacote de reformas em todos os níveis, a oposição atacou de forma feroz o modelo de privatização YPFB

---

<sup>215</sup> KOHL, B., & FARTHING, L. (2007). *Impasse in Bolivia*. London: Zed Books.

<sup>216</sup> Khol e Farthing (2007) e Grindle (2003)

desde a aprovação da lei de Capitalização nº1.544 até a edição do DS. 24.806. Entretanto, a degradação dos partidos de esquerda e dos sindicatos como representantes da sociedade nesse momento histórico facilitou a atuação da coalizão governista. Cumpre notar, todavia, que o projeto de privatização das empresas estatais não conseguiu contemplar a privatização da COMIBOL, devido ao seu relevante papel na história do país<sup>217</sup>. De qualquer modo, o desenho da nova estratégia de desenvolvimento *Privatização com Presença de IEs* para o setor de hidrocarbonetos explicita claramente os *custos* e os *benefícios* que podem ser identificados na mudança do regime *E2* para o regime *P2*. Vamos reconstruir a estratégia de recursos através de cada marco legal.

A lei de Capitalização nº1.544 permitia a constituição de sociedades de economia mista para as empresas públicas. A partir dela, as cinco principais Empresas Estatais foram desmembradas em unidades independentes e leiloadas publicamente entre 1995 e 1997<sup>218</sup>. Esta lei recomendava que cada um dos serviços públicos a serem transformados em sociedades de economia mista deveria ser regido por uma legislação específica (art. 10 da lei nº1.544).

O sistema de capitalização tinha a seguinte lógica: consistia no leilão de metade menos um (50% -1) das ações das Empresas Estatais (EE) para companhias multinacionais, de um lado, e o investimento de metade mais um das ações (50% +1) dessas companhias em fundos de pensão para os bolivianos maiores de 65 anos (BonoSol), do outro. O *Plan de Todos* explicitava que “a venda das empresas estatais iria atrair os investidores internacionais para a Bolívia, impulsionar o crescimento econômico e criar centena de milhares de trabalhos”<sup>219</sup>. Ainda mais, assegurava que os impostos derivados dos investimentos crescentes iriam substituir a perda de receita gerada ao governo central pelas EEs<sup>220</sup>. Vale frisar que, naquele momento, as EEs contribuíam com 60% do orçamento do governo central, sendo que a YPFB sozinha era responsável por 50% do orçamento total<sup>221</sup>.

A aprovação da lei nº 1.689, de 1996, permitiu a capitalização da companhia estatal YPFB, tornando o setor de energia controlado por empresas estrangeiras que começariam a operar em 1997. No caso específico da YPFB, a empresa foi dividida em: a) duas unidades de *upstream*, Petrolera Chaco e Empresa Petrolera Andina; e b) uma

---

<sup>217</sup> Sang-Hyun, 2006.

<sup>218</sup> Khol e Farthing, 2007.

<sup>219</sup> *Plan de Todos* (MNR-MRTK-L, 1993) *apud* Khol e Farthing, 2007.

<sup>220</sup> Idem, 2007.

<sup>221</sup> Idem, 2006, Dunning, 2008 e MCGUIGAN, C. (2007). The benefits of FDI: is foreign investment in Bolivia's oil and gas delivering? *CEDLA*.

empresa de transporte, a Transredes. Além dessas, havia a Empresa Boliviana de Refinación (EBR), subsidiária da YPBF. Destas, as duas unidades *upstream* e a transportadora foram leiloadas em abril de 1997. A EBR foi vendida para a Petrobrás no ano de 1998, durante o primeiro ano de gestão do sucessor de Lozada, Hugo Banzer (ADN).

De pronto vale ressaltar que essa venda foi alvo de muitos questionamentos por parte da oposição. Questionava-se sobre a desvalorização do preço da companhia no mercado, já que, segundo McGuigan (2007), a companhia estatal de hidrocarbonetos da Argentina, a Yacimientos Petroliferos Fiscales, foi vendida por um valor extraordinariamente superior: US\$15,4 bilhões. O total da venda dos ativos da YPFB foi muito mais modesto, conforme mostra a tabela 4.3, atingindo o montante de US\$835 milhões.

**Tabela 4.3. Valor de venda das companhias capitalizadas**

Firma	Principais acionistas	Lance para 50% da firma em (milhões de US\$)
Petrolera Chaco	Amoco	306,7
Transredes	Enron e Shell	263,5
Empresa Petrolera Andina	YPF, Perez, Pluspetrol	264,8
<b>TOTAL</b>		<b>835</b>

Fonte: Khol e Farthing, (2007) e Mc Guigan (2007, p 23)

Depois de efetuada a venda da companhia, havia outra questão iminente, a saber, o papel da arrecadação das receitas fiscais pelo Estado. Durante o período de *E2* a política fiscal para a YPFB era a seguinte: a companhia pagava 31% de royalties ao Tesouro Nacional, além da transferência extrafiscal que a companhia fazia ao governo central, numa média de US\$336 milhões ao ano<sup>222</sup> entre 1990-1996 (ver tabela 3.6). Por sua vez, as companhias privadas que atuavam no setor, em associação com a YPFB, pagavam 50% de royalties sobre a produção, além de 40% de imposto sobre os lucros<sup>223</sup>. Assim, o regime tributário em relação às empresas privadas era bastante condizente com o encontrado em outros países, como Inglaterra e Noruega (Mc Guigan, 2007).

Após a variação da estratégia de desenvolvimento, a política tributária incidente para os IEs foi alterada. A mudança que a *Privatização com a presença de Investidores Estrangeiros (P2)* trouxe para o regime tributário em relação à *Estatização com*

<sup>222</sup> ÁVILA, P., & RODRÍGUEZ, A. (2006). *El Gas de Los Monopolios: análisis de la política de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: CEDLA, p. 149.

<sup>223</sup> McGuigan, 2007, p. 25.

*Presença de Investidores Estrangeiros (E2)* foi notadamente benéfica para as empresas estrangeiras (DeShazo, 2008; Mc Guigan, 2007).

A edição da lei nº 1.689 criou uma nova legislação tributária para o setor de hidrocarbonetos. O governo boliviano criou um novo regime de classificação das reservas de gás natural: a) reservas existentes – aquelas que em operação até o dia 30 de abril de 1996; e b) novas reservas – as descobertas a partir de abril de 1996. Essa divisão demarcava qual seria o sistema de tributação para os IEs. Para o primeiro tipo de reservas (a), as taxas incidentes sobre as empresas privadas permaneceriam as mesmas de antes 1996, ou seja, mais elevadas. Para o segundo tipo (b), as taxas sofreram um decréscimo significativo, ou seja, mais benéficas.

Na tabela 4.4, estão discriminados os dois tipos de regime fiscal existentes para os IEs na Bolívia antes e depois da privatização. Vale notar que o regime fiscal incidente sobre as companhias privadas explorando no país até 1996 está na coluna 2. Com a nova classificação das reservas, apenas aquelas companhias que estavam operando antes da vigência da lei nº 1.689 pagavam royalties de 50%. Percebe-se que com a mudança houve um decréscimo de 32% dos royalties recebidos pela exploração dos hidrocarbonetos. A principal ideia desse decréscimo era que a elevação dos investimentos levasse a um aumento das receitas fiscais do governo a longo prazo. No entanto, a receita do setor de hidrocarbonetos caiu drasticamente como parcela das receitas do governo central<sup>224</sup>. Enquanto nos anos 1990 respondia por 50% da arrecadação do governo central, esse montante caiu para apenas 7% em 2002<sup>225</sup>.

**Tabela 4.4. Taxas de royalty sobre os IEs na Bolívia de abril de 1996 até 2005**

	Reservas Existentes de Petróleo e Gás (em %)	Novas reservas de Petróleo e Gás (em %)
Royalty departamental – pago ao departamento onde ocorre a produção	11	11
Pagamento de royalty compensatório ao governo central – destinado a Beni e Pando os departamentos mais pobres onde não há produção de petróleo ou gás	1	1
Pagamento nacional complementar de royalty – pago ao Tesouro Boliviano	13	0
Pagamento de Participação	19	0
Pagamento de participação da YPFB – cobre as despesas de administração da YPFB com o excedente transferido ao Tesouro	6	6
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>18</b>

Fonte: McGuigan, (2007, p. 25)

<sup>224</sup> Dunning, 2008.

<sup>225</sup> Idem, p. 247.

Ao lado do pagamento de royalties – de longe a maior contribuição do setor de recursos para os cofres do tesouro – a legislação de 1996 estabelecia outros tipos de taxaço para as companhias. A tributação geral para a pessoa jurídica instituída na lei nº 1.731 é de 25% sobre o lucro líquido de qualquer empresa nacional ou estrangeira que operasse no país<sup>226</sup>. Mas, além do imposto sobre a pessoa jurídica, as empresas do setor de hidrocarbonetos têm por obrigação tributária, em todo o mundo, outras taxas adicionais devido ao grande volume de capital que movimentam<sup>227</sup>. Segundo a lei nº 1.731, as empresas estrangeiras teriam de pagar um imposto adicional sobre as atividades extrativas dos recursos naturais não renováveis de 25%<sup>228</sup>. Segundo Mc Guigan (2007), essa segunda taxa sobre os lucros líquidos era extraordinariamente baixa, se comparada a outros países extratores de recursos naturais, como a Noruega e a Inglaterra. No primeiro caso, a taxa sobre as empresas que operam no setor de recursos naturais era de 50%, já no segundo caso a taxa cobrada sobre as companhias é de 75%. Segundo Mc Guigan (2007) isso demonstra uma séria depreciação da colheita de receitas pelo governo boliviano. Além disso, a legislação tributária boliviana tinha um regime bastante favorável para os IEs, ao permitir que todo o investimento efetuado no país pudesse ser descontado da base de cálculo do imposto sobre os lucros.

Além da complexa questão da carga tributária, o decreto supremo (DS) 24.806, de 04 de agosto de 1997, lançou uma questão polêmica ao indicar que sobre os contratos de risco compartilhado no setor de petróleo e gás natural, a propriedade de hidrocarbonetos passava às empresas contratantes a partir de sua extração do solo na boca do poço. Camargo (2006) explica que o conceito “*boca do pozo*” reflete uma formulação jurídica habitual dos contratos desse tipo e que não são, necessariamente, desvantajosos para o Estado. Mas, na prática

[t]endeu a prevalecer, porém, não a avaliação mais pragmática do assunto senão, precisamente, sentimento instintivamente nacionalista e a questão da *boca do pozo* transformou-se em símbolo tanto de duas concepções distintas do papel do Estado na exploração dos seus recursos minerais quanto, no plano político-partidário, do caráter ‘entreguista’ da administração de Sánchez de Lozada (Camargo, 2006, págs. 232-233).

De qualquer modo, o dispositivo contrastava com o artigo 139 da Constituição boliviana que dispunha que a presença dos hidrocarbonetos era do Estado:

---

<sup>226</sup> Cf. arts. 36, 47 e 50 da lei nº 1606. O imposto de 25% incide sobre o lucro líquido que desconta outros impostos e investimentos.

<sup>227</sup> Cf. Luong e Weinthal, 2010.

<sup>228</sup> O artigo 1º da lei nº 1.731 estabelece a incorporação desse novo imposto ao código tributário ordenado em 1995.

ARTICULO 139º- Los yacimientos de hidrocarburos son del Estado. Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a ley

A oposição do MIR e da *Nueva Fuerza Republicana* (NRF) atacou de forma veemente as medidas que consideravam como uma legislação *vendepatria*<sup>229</sup>. Do mesmo modo, as lideranças dos comitês cívicos de alguns departamentos onde não havia reservas de recursos naturais se opuseram à concessão desses benefícios aos IEs<sup>230</sup>. Entretanto, o pequeno volume desses partidos no legislativo transformou-se em incapacidade de vetar essa legislação. Além dos partidos e comitês cívicos, os novos movimentos sindicais ligados aos indígenas, que vinham ganhando projeção desde a Lei da Participação Popular, também passaram a criticar a medida<sup>231</sup>. A *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSTUB) e a *Confederación de Povos Indígenas de Bolivia* (CIDOB) organizaram protestos nas ruas, a repressão pelo governo de La Paz impediu o êxito de suas manifestações.

Mesmo assim, apesar de todas as questões e da oposição, o governo de Sánchez de Lozada conseguiu aprovar toda a legislação pertinente à capitalização da YPFB. Grindle (2003) explicita que grande parte do apoio necessário para manter coesa a coalizão de Lozada foi construída por meio de concessão de cargos no governo e outros tipos de práticas patrão-cliente. Apesar das críticas contra o sistema paternalista, foi justamente essa prática que permitiu a aprovação da agenda de reformas.

Através dessa nova estratégia de desenvolvimento dos recursos naturais. *Privatização com presença de Investidores Estrangeiros*, o governo boliviano pôs em vigência o que DeShazo (2008) chama de mais favorável regime para o investimento privado de toda a história boliviana. O reconhecimento de que a estratégia desenhada durante o governo de Lozada beneficiou de modo foi muito benéfica aos IEs também é apontada por Dunning (2008), Grindle (2003) e Mc Guigan (2007).

---

<sup>229</sup> Camargo, 2006.

<sup>230</sup> Nos departamentos onde havia reservas de recursos, houve maior apoio às medidas da privatização, pois implicavam em maior investimento privado.

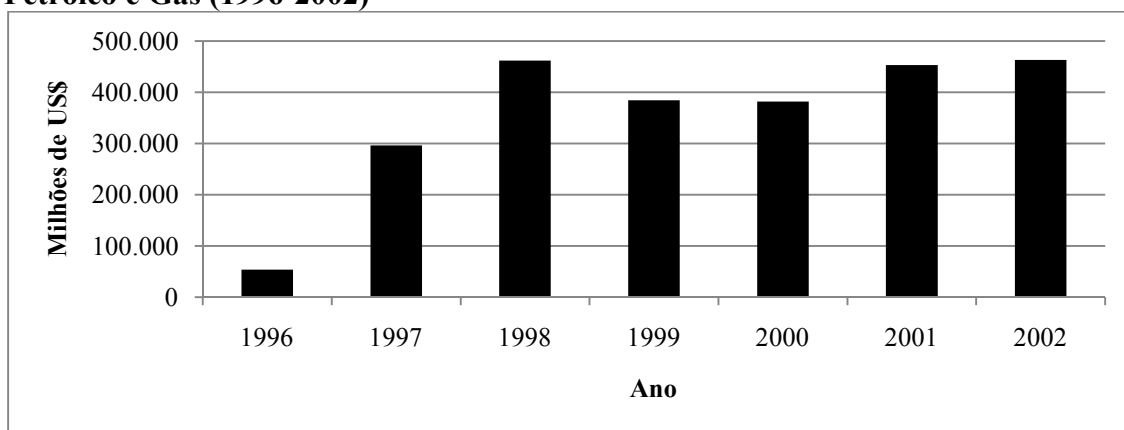
<sup>231</sup> Idem.

#### 4.7. Resultados da nova Estratégia de recursos

O resultado mais visível da mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais para o país andino foi a imediata elevação dos investimentos externos no setor de petróleo e gás. Antes de *P2*, o investimento no setor de hidrocarbonetos, que estava estacionado em menos de US\$70 milhões anuais, mas logo saltou para uma média de US\$450 milhões de dólares entre 1997 e 2002<sup>232</sup>. O declínio posterior deve-se à convulsão política que atinge o país no início dos anos 2000 e que será objeto de análise da próxima parte.

Tratando-se dos *custos* e *benefícios* suscitados no momento da mudança da estratégia de desenvolvimento, a entrada de investimentos estrangeiros era apontada por Lozada como o *benefício* primário e essencial que *P2* traria para o desenvolvimento do país. De fato, nos países em desenvolvimento, tais investimentos são capazes de aumentar o afluxo de capital, criar empregos, implantar novas tecnologias, estimular a criação de novas firmas e reverter os ganhos para o Estado através de impostos. Portanto, conforme vemos no gráfico 4.5, o aumento consistente do afluxo de capital estrangeiro foi um ganho real que o projeto de mudança do setor de recursos trouxe para a economia – de acordo com o plano inicial de Lozada.

**Gráfico 4.5. Bolívia: Investimentos Estrangeiros em US\$ Diretos em Exploração de Petróleo e Gás (1996-2002)**



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: <<http://www.ine.org.bo/>>. Acesso em: 10 de dez. 2010.

Outro ganho visível para o setor de recursos naturais bolivianos foi a elevação do número de reservas provadas no setor de hidrocarbonetos, fato diretamente ligado à elevação dos investimentos externos. As reservas de petróleo cresceram de 116 milhões

<sup>232</sup>A partir dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estadísticas. Disponível em: <<http://www.ine.org.bo/>>. Acesso em: 10 de dez. 2011.



de barris em 1997 para 486 milhões de barris em 2003<sup>233</sup>. Já as reservas de gás natural tiveram um aumento ainda mais significativo: passaram de 170 bilhões de centímetros cúbicos (Bcm), em 1996, para 1.481 Bcm, em 2004<sup>234</sup>. Com essas descobertas o país passou a ter a segunda maior reserva de gás da América do Sul, ficando somente atrás da Venezuela. Nesse contexto, passou a almejar o papel de matriz energética do subcontinente.

Contudo, não podemos afirmar que a elevação das reservas e a entrada de capital estrangeiro cumpram o papel de legitimar a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. O projeto da capitalização defendido por Sánchez de Lozada visava atingir dois *benefícios* primários: a) a criar centenas de milhares de empregos para a população; e b) ampliar a arrecadação fiscal do Estado. Sem atingir essas duas metas, os *benefícios* aludidos para a mudança seriam muito menores que os *custos*, ou seja, a mudança estaria desequilibrada. Afinal, a oposição reagiu de modo reativo às reformas das empresas públicas, especialmente da YPFB, mesmo não tendo conseguido barrar as reformas no Legislativo. Por sua vez, o governo sinalizou com os ganhos futuros que a onda de investimentos traria ao país. Vale, ainda, lembrar que a estratégia *Privatização* tem um agravante: a necessidade de legitimidade social da população, sem a qual as empresas estrangeiras ficam sujeitas a movimentos em favor da *Estatização*.

#### 4.8. Revendo o pressuposto dos Estados Rentistas: quando as rendas não correm como um maná dos deuses

O Estado moderno tem a característica de estar constituído por instituições burocráticas cujo principal fim é o provimento de bens à população através de políticas públicas. O acréscimo da receita fiscal do Estado tem, portanto, conexão direta com o possível aumento de bens coletivos para a população. Sendo a Bolívia um dos países mais pobres da América Latina, com 62,7% da população vivendo abaixo da linha da pobreza, em 1999<sup>235</sup>, a questão da arrecadação do Estado não pode ser posta em segundo plano, sendo este um ponto muito sensível para a vida cotidiana do país.

Segundo a teoria exposta nos capítulos 1 e 2, os Estados ricos e dependentes de recursos naturais podem sofrer uma maldição dos recursos, pois os governos não conseguem administrar o fluxo de recursos naturais que correm como “um maná dos deuses” para as arcas estatais. Porém, pontuamos que a tendência dos recursos naturais

---

<sup>233</sup> DeShazo, 2008, p.333.

<sup>234</sup> Mares, 2008.

<sup>235</sup> The World Bank. (2009). *World Development Indicators*.

correrem de tal maneira tem conexão com a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais que o país desenvolve. O caso da estratégia *P2* boliviana explicita bem o caso em que os recursos naturais não correm com tanta facilidade para as arcas estatais. Esse fato quebra parte da intuição presente na teoria da maldição dos recursos, segundo Luong e Weinthal (2010). Também esse caso específico da Bolívia trouxe uma grande mobilização social pela estatização dos recursos naturais nos anos 2000.

Apontamos que na estratégia *E2* a YPFB era responsável por 60% da arrecadação do governo central durante o período anterior à capitalização da companhia. Arrecadação que estava composta pelo pagamento de impostos, como royalties e imposto sobre o lucro, mas também pela sobretaxação dos lucros da empresa<sup>236</sup>. Também por conta de *E2*, a situação financeira da companhia e, por consequência, a sua produção também estava debilitada desde o início dos anos 1980, quando sofreu com a maldição dos recursos dos anos 1970-1980 (Auty, 1993). Ressaltamos que em *P2* a situação do setor de hidrocarbonetos avançou tanto na elevação dos investimentos estrangeiros diretos quanto na descoberta de reservas. Seguindo o ciclo virtuoso do crescimento, a construção e o início das operações do GASBOL (Gasoduto Bolívia Brasil), em 1999, trouxeram uma série de novas entradas para o país. Porém, os ganhos experimentados em *P2* tiveram muito pouca consistência fiscal. Em outras palavras, não elevaram a arrecadação do Estado.

As exportações de gás natural cresceram de forma contínua entre 1999 e 2006, num montante acumulado de 4.596% no período, conforme vemos na tabela ABAIXO. O crescimento das exportações indica que houve elevação na produção de gás natural no país durante o período de *P2*: no ano de 1999 a Argentina deixa de comprar gás da Bolívia a varejo; no ano 2000 inicia-se a operação do GASBOL, que significou a elevação da produção a níveis constantes para atender a demanda do gasoduto<sup>237</sup>: 3,3 bilhões de metros cúbicos (Bm3) no primeiro ano e 6,6 Bm3 no sexto ano, sendo a Petrobras obrigada a comprar 80% do volume estipulado no contrato por conta da cláusula de *take or pay*<sup>238</sup> no terceiro ano de vigência do contrato. A curva ascendente do valor de exportações (tabela 4.6) está associada a dois fatores: a) a elevação do volume de gás natural produzido; e b) a variação positiva dos preços contratados.

---

<sup>236</sup> De acordo com a teoria do capítulo 2, a sobretaxação é um tipo de regime fiscal fraco, no qual o governo retira as rendas da empresa estatal para fins diversos dos objetivos da companhia estatal.

<sup>237</sup> O transporte de gás através de gasodutos tem como característica o fornecimento contínuo ao longo do prazo estipulado no contrato.

<sup>238</sup> DeShazo, 2008, p. 335

**Tabela 4.6. Exportações de Gás Natural (em milhões de US\$) e preço do Gás Natural (Dólares/ Milhões de pés cúbicos)**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valor exportado	35,5	121,4	239,3	266,2	389,5	619,7	1.086,5	1.667,7
Preço do Gás Natural (Brasil)	1,07	1,62	1,74	1,55	2,02	2,15	2,75	3,77

Fonte: Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: < <http://www.ine.org.bo/>>. Acesso em: 05 de fev. 2011.

**Tabela 4.7. Impostos sobre os hidrocarbonetos: royalties (em milhões de dólares) e produção (em milhões de BTU)**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Royalty (em milhões de US\$)	5,68	87,77	07,03	74,03	25,74	89,81	33,5	52,11
Produção (em milhões de BTU)	7,07	19,93	75,84	14,04	46,62	41,94	17,9	47,83

Fonte: Estado Plurinacional De Bolívia: Ministerio De Economía Y Finanzas Publicas (2009) e Instituto Nacional de Estadística Disponível em: < <http://www.ine.org.bo/>>. Acesso em: 05 de fev. 2011.

Apesar da crescente entrada de capital através das exportações, o resultado positivo para as contas do país que a adoção da estratégia *P2* teve foi aparente. Os *benefícios* na esfera fiscal prometidos por Sánchez de Lozada em sua defesa da mudança de estratégia foram bastante magros. Em primeiro lugar, a participação do setor de hidrocarbonetos na arrecadação do governo central tombou drasticamente nos primeiros cinco anos de *P2* por dois motivos de 60%, em média, para 20%, em 2004. Houve dois motivos principais: por um lado, porque os ingressos fiscais do Tesouro Nacional advinham da sobretaxação da YPBF, que transferia os seus lucros ao governo central. A estratégia *P2* impedia o governo de acessar os lucros das companhias privadas com o mesmo vigor que acessava os da EE. Por outro lado, porque o novo sistema tributário reduziu de forma drástica os impostos incidentes sobre o setor de recursos naturais, sobretudo a cobrança de royalties – que passou de 50% para 18% (tabela 4.4).

Para clarificar o argumento, a arrecadação de royalties no período posterior a *P2* foi crescente e acompanhou o ritmo da produção de gás, o principal ativo econômico de exportação da Bolívia a partir da década de 1990. Enquanto a arrecadação de royalties cresceu em média 26,6% ao ano entre 1999 e 2006, a produção de gás natural cresceu 24,4% no período (tabela 4.7). Entretanto, essa associação não pode ser vista somente sobre o ponto de vista da curva ascendente de arrecadação. McGuigan (2007) atenta para o fato do preço do gás natural também ter variado positivamente ao longo dos anos, sem que houvesse um ganho real para o Estado boliviano durante o período: “the Bolivian government has captured a significantly lower proportion of benefits in 2004

than it did in 1999”<sup>239</sup>. Entre 1999 e 2006 o preço do gás natural vendido ao Brasil, único consumidor do insumo boliviano no período em destaque, cresceu em média 19,2% ao ano<sup>240</sup>, conforme a Tabela 4.6. Dunning (2008) também aponta que durante a estratégia *P2* a participação dos hidrocarbonetos na receita geral do governo caiu para apenas 7% em 2002, embora tenha iniciado uma ascensão em 2004, quando subiu 10% em relação ao período de *E2*.

Somente a partir de 2005 a arrecadação com os hidrocarbonetos ultrapassa o volume médio de arrecadação que obtinha com a sobretaxação da YPFB na estratégia de desenvolvimento *E2*. Entre 1999 e 2006, o governo boliviano arrecadou em média 260 milhões de dólares de royalties sobre os hidrocarbonetos, enquanto entre 1990 e 1996, durante *E2*, o governo central obteve, em mediana 365 milhões dólares<sup>241</sup> em repasses da YPFB. Desse modo, a fórmula fiscal adotada para na estratégia *P2* não trouxe, pelo menos em curto prazo, o benefício do aumento da arrecadação prometido por Lozada. Por sua vez, essa medida também proporcionou ao governo uma dificuldade em acessar as rendas dos recursos naturais que eram apropriadas pelas empresas privadas. Embora o país tenha elevado o volume de exportações para o Brasil e o preço do gás natural tenha crescido de forma consistente, a Bolívia não experimentou no período pós *P2* um *boom* dos recursos naturais por duas razões: a) baixa carga tributária das empresas; e b) a ausência da empresa estatal para direcionar os recursos ao governo central. Esse fator de baixa arrecadação a curto prazo combinado com os elevados déficits fiscais que país teve desde o fim dos anos 1990 até 2006 implicaram uma forte reação popular, como veremos no próximo capítulo.

Por outro lado, Mayorga (2005) demonstra que a reforma teve o mérito de retirar as empresas estatais da lógica patrimonial que marca a política do país desde a revolução de 1952. Citando Guevara (2000) explica “the price for reforms under this system has been and is likely to be a measure of plunder”<sup>242</sup>. Mas também ressalta os efeitos perversos que a retirada dessas fontes de financiamento do Estado causou para a política do país: se de um lado retirou parte significativa das fontes de apropriação de recursos pelos agentes estatais, do outro as fontes restantes – que não foram incluídas no processo de racionalização – se tornaram ainda mais valiosas para os partidos políticos na lógica de construção do apoio político. Segundo Mayorga (2005), “the structural

---

<sup>239</sup> Mc Guigan, 2007, p. 35.

<sup>240</sup> Instituto Nacional de Estadística.

<sup>241</sup> Ávila e Rodríguez, 2006.

<sup>242</sup> Mayorga, 2005, p. 172

adjustment and the privatization of state enterprises have undermined the state and its ability to cope with the economic crisis and to manage social conflict”<sup>243</sup>. Fato que em grande parte havia sido agravado pela retirada da maior fonte de receita para o Estado, a YPFB.

Assim, a adoção da estratégia de desenvolvimento Privatização com propriedade dos Investidores Estrangeiros *P2* está articulada com as reformas neoliberais que atingiram a América Latina nos anos 1980 e 1990, mas é especialmente importante para o setor de recursos naturais, já que este representa a riqueza da nação. Conforme apontamos, a variação da estratégia do setor de hidrocarbonetos fazia parte do amplo pacote de reformas e foi aprovada com facilidade pela coalizão formada pelo MNR – mesmo que parte da fidelidade da coalizão tenha sido obtida através da tática patrão-cliente que o governo almejava modificar. Mesmo assim, a aprovação da capitalização não impediu que a oposição dos partidos de esquerda, dos sindicatos, das confederações indígenas e dos comitês cívicos, apontasse os *custos* sociais contidos no projeto de mudança. Em resposta a esses reclames, Lozada assegurou que a arrecadação do Estado cresceria por conta dos investimentos e que milhares de empregos seriam criados.

Porém, os *benefícios* prometidos pela mudança não foram percebidos pela população no curto prazo. Em verdade, o cenário foi oposto ao prometido por Lozada: baixo crescimento econômico nos cinco anos seguintes à capitalização, baixa arrecadação de impostos pelo Estado, manutenção do nível de desemprego. Sobretudo devido à queda da arrecadação experimentada durante o período, ocorreu um fenômeno distinto ao daquele apontado pela teoria da maldição dos recursos: o Estado, embora rico em recursos naturais, não colheu os efeitos do *boom* dos preços do gás natural do período. Na verdade, o acesso às rendas dos recursos naturais declinou em comparação ao período anterior à privatização.

No próximo capítulo, analisaremos como a nova estratégia de desenvolvimento logo perdeu a legitimidade social que resultou na sua mudança no ano de 2006.

---

<sup>243</sup> Mayorga, 2005, p. 172

## Capítulo 5. A variação na Estratégia do Setor de Recursos na década de 2000

---

A democratização dos anos 1980 é uma inflexão no cenário sociopolítico boliviano. No campo econômico, a reforma pró-mercado foi de encontro ao capitalismo estatal herdado da revolução de 1952. Apesar de proporcionar uma inédita onda de investimentos estrangeiros, sobretudo no setor de hidrocarbonetos, não trouxe a esperada elevação na arrecadação – o que impactava a capacidade do Estado em responder as demandas sociais – nem o propalado desenvolvimento social. A crise econômica que atinge a América Latina no fim dos anos 1990 auxilia a solidificar a percepção na população de que a reforma econômica falhou em cumprir suas promessas. A reprovação do público em relação à estrutura econômica tornou-se evidente a partir das eleições de 1997: a intensa fragmentação dos votos para presidente e a derrota do MNR na sucessão do governo reformista de Lozada.

No campo político, as mudanças também foram sentidas. A edição das leis de Participação Popular, nº1.551, e de Descentralização Administrativa, nº1.654, promoveram uma importante reforma estrutural na forma de representação política. A criação de 200 novas municipalidades, em conjunto com as oportunidades de participação política criadas para os movimentos sociais, cumpriu o objetivo de renovar a política no âmbito nacional e regional. Entretanto, o resultado dessa mudança escapou ao controle dos partidos políticos tradicionais: no início dos anos 2000 eles haviam perdido terreno para os novos partidos indígenas que, em uma década, dominaram a cena política nacional. Esta mudança também reflete o descontentamento popular com a lógica clientelista e corrupta que caracteriza a política boliviana na democracia<sup>244</sup>.

A insatisfação com o resultado da política econômica iniciada nos anos 1980 e a inclusão de novos atores na política nacional são elementos essenciais para compreender o contexto em que ocorre a variação da estratégia de desenvolvimento do setor de hidrocarbonetos em 2006. Nesse sentido, a competição política parece explicar de modo substantivo as razões que remontam a variação da estratégia: havia uma cisão ideológica entre o nacionalismo estatal e o liberalismo *vende pátria*.

### 5.1. Lei de Participação Popular e Descentralização Administrativa

---

<sup>244</sup> TABORGA, J. R. (2005). Bolivia, entre la crisis y el caos: existe una salida negociada? *Análise de Conjuntura OPSA* nº 11 .

No capítulo 4, mencionamos o ponto da reforma política sem adentrarmos, contudo, nos seus efeitos práticos. Todavia, para compreender o cenário político do início dos anos 2000, devemos esmiuçar o conteúdo e o efeito das reformas da década anterior.

Conforme apontamos na seção 3.1, uma das medidas tomadas na revolução de 1952 foi a centralização política do país. Tal fato tornou a política local extremamente dependente do governo central, restringindo a formação das lideranças políticas nacionais ao movimento sindical<sup>245</sup> – materializada na então poderosa COB – e aos partidos diretamente ligados ao governo central. Por essa razão, nos primeiros anos de democratização, as principais lideranças políticas bolivianas estavam ligadas à Revolução de 1952 e ao regime militar<sup>246</sup>. Por conta disso, durante décadas os representantes regionais buscaram ampliar a fatia de recursos para as suas localidades sem obter êxito.

A edição das leis de Participação Popular, nº1.551, e de Descentralização Administrativa, lei nº 1.654, reflete não só o traço multicultural sacramentado no art. 1º da Constituição reformada de 1994, mas também uma situação de fato:

a ausência de nível local de autoridades nacionais em amplas áreas do território boliviano – efetivamente administradas por autoridades comunitárias tradicionais sem maiores vínculos com o Estado – e a exclusão concreta de parte da população rural do sistema político nacional (no passado, os sindicatos paraestatais mitigavam, de certo modo, tal vácuo de representação (Camargo, 2006, p. 187).

Ademais, a dispersão geográfica da população– 36% dos bolivianos viviam em comunidades com menos de 250 habitantes (Camargo, 2006)- também estimulou a reforma constitucional. Percebe-se, assim, que ambas as medidas tiveram por objetivo dar maior autonomia administrativa às municipalidades, integrando as comunidades indígenas, campesinas e urbanas na vida jurídica, política e econômica do país<sup>247</sup>.

Segundo Mayorga (2005),

The Law of Popular Participation intended to accomplish as a nation-building project what the National Revolution (1952-64) could not achieve: to reconcile and integrate the rich ethnic-cultural diversities of Bolivian society into democratic system, asserting the rights of individuals and peoples that do not belong to a homogeneous culture and nation (Mayorga, 2005, p. 168)

Assim, foram criadas 200 novas municipalidades em áreas rurais e urbanas – num total de 311 – o que fez crescer o número de representantes eleitos de 262, antes da

---

<sup>245</sup> O governo do MNR, nos anos 1950, criou uma espécie de Estado sindical.

<sup>246</sup> Paz Estenssoro, Siles Zuazo e Walter Guevara Arze, da Revolução de 1952. Hugo Banzer e Paz Zamorra, do regime militar.

<sup>247</sup> Art. 1º da lei 1.551. Disponível em: <<http://www.vicpresidencia.gob.bo>>. Acesso em: 05 de fev. 2011.

lei, para 2.900 depois da lei 1.551. Também foram criados comitês de vigilância compostos por organizações territoriais de base com o objetivo principal de vigiar a aplicação dos recursos públicos (art. 10). Nos três anos após a edição da lei, o governo reconheceu 13.827 organizações territoriais, de comitês de vizinhança até sindicatos campesinos<sup>248</sup>.

O resultado de tais mudanças foi surpreendente para os antigos detentores do poder. A introdução dos novos atores alterou o papel dos partidos tradicionais na política, afinal, poderosos incentivos foram criados para que a política local emergisse. Em primeiro plano, a instituição de um repasse de 20% da receita do governo central para as municipalidades possibilitou a inédita autonomia administrativa e poder econômico aos representantes eleitos. Ao lado disso, a descentralização dos órgãos de fiscalização ativou a presença dos cidadãos no cotidiano da administração. Por essa razão, as municipalidades tornaram-se o celeiro das lideranças políticas do país e o alvo prioritário dos partidos políticos no processo eleitoral. Em virtude da organização política tradicionalmente focar-se nos departamentos, os partidos existentes nunca tiveram grande capilaridade nas áreas rurais, fato que constrangeu de maneira singular a estrutura partidária (Mayorga, 2005). É de se considerar que os novos atores tinham novas demandas, e se utilizavam dos mecanismos disponíveis para se incluir na esfera política.

Como as demandas das novas municipalidades divergiam das reivindicações históricas dos partidos tradicionais, as relações entre estes e as novas lideranças locais assumiram novos rumos. Downs (1999) explica que “novos partidos surgem e sobrevivem quando há uma oportunidade de eles reduzirem uma grande parte do apoio de um partido mais antigo”<sup>249</sup>, situação mais provável de ocorrer quando as regras do jogo político são modificadas. Nesse caso, a descentralização da política boliviana operou um efeito claro na formação de novos partidos, pois modificou a distribuição dos eleitores na escala ideológica.

A intensidade da mudança foi menor no altiplano, onde as organizações campesinas estavam ainda desorganizadas e os partidos conseguiram incorporar os comitês às suas redes de clientela<sup>250</sup>. Já nas terras baixas e nos trópicos, o

---

<sup>248</sup> Klein, 2006, p. 261-262.

<sup>249</sup> Downs, 1999, p. 149

<sup>250</sup> Mayorga, 2005.



desenvolvimento das comunidades locais<sup>251</sup> resultou no fortalecimento das organizações sociais, que passaram a reivindicar a inclusão na pauta de temas ligados à etnia indígena e à exclusão social.

A mudança no sistema partidário ficou clara nas eleições posteriores à introdução da lei nº 1.551. O declínio de partidos políticos, a exemplo do CONDEPA e da UCS, e a crescente fragmentação dos votos para a eleição presidencial evidenciam uma mudança da composição política. Ademais, o surgimento de novos partidos políticos alinhados com os movimentos indígenas da região do Chapare e do Nordeste do país<sup>252</sup>, em especial o *Movimiento Al Socialismo* (MAS), selam o cenário de transição. Conforme observamos no quadro 5.1, os principais partidos políticos dos primeiros anos de democratização praticamente desapareceram do poder no ano de 2006. Isso se deve à influência municipal no nível federal, fato incontornável nas eleições nacionais de 1997, de 2002 e 2006. Na década de 2000 um novo cenário político, completamente distinto dos anos 1990, havia surgido e com isso uma grande modificação na organização ideológica se seguiu – segundo a literatura<sup>253</sup>, uma orientação mais à esquerda.

**Quadro 5.1. Votação dos principais partidos nas eleições de 1997, 2002 e 2006.**

1997		2002		2006	
Partido	% dos votos	Partido	% dos votos	Partido	% dos Votos
ADN-NRF-PDC	22,26	MNR	22,46	MAS	53,74
MNR	18,20	MAS	20,94	PODEMOS	28,59
CONDEPA	17,16	NRF	20,91	UM	7,80
MIR	16,77	MIR	16,32	MNR	6,47
UCS	16,11	MIP	6,09	MIP	2,16
IU	3,71	UCS	5,51	NRF	0,68
		ADN	3,40		
		CONDEPA	0,37		

Fonte: Corte Nacional Electoral. Disponível em: < <http://www.cne.org.bo/>>. Acesso em: 25 de jan. 2011.

A decadência de alguns dos partidos também se explica pela natureza personalista de suas lideranças. A morte dos principais líderes da ADN, do UCS e do CONDEPA – respectivamente Hugo Banzer (2001)<sup>254</sup>, Max Fernández (1995) e Carlos

<sup>251</sup> Mayorga, 2005.

<sup>252</sup> A região menos privilegiada do país e com maior número de indígenas.

<sup>253</sup> Nesse sentido, Mayorga (2005, 2006), Gamarra (2003), SALMAN, T. (November de 2007). Bolivian and the Paradoxes of democratic consolidation. *Latina American Perspectives*, pp. 111-130.

BALLIVÍAN, S. R. (2006). La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia. *Cuadernos del CENDES*, 1-37.

<sup>254</sup> Gamarra (2003) afirma que os representantes da ADN eram muito mais Banzeristas do que Adenistas.

Palanque (1997) –, em conjunto com a participação corrupta e ineficiente dos partidos no poder<sup>255</sup>, foram essenciais para a derrocada da política tradicional. O MNR, símbolo da revolução de 1952, também reduziu de modo extraordinário o seu espaço na política após o desastroso segundo governo de Sánchez de Lozada (2002-2003). Por sua vez, o MAS, liderado pelo indígena Evo Morales teve um crescimento bastante notável nos dez anos que sucedem a edição da lei, ao canalizar as demandas reprimidas da população. Vejamos como essa nova situação de competição política, aliada aos elementos da crise econômica, foi fundamental para a determinação da variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais nos anos 2000.

## 5.2. O Governo Banzer/Quiroga (1997-2002): início da crise

Mesmo tendo aprovado um amplo pacote de reformas com o intuito de beneficiar a população, o MNR de Lozada não conseguiu eleger o seu candidato na eleição de 1997 – em grande parte por conta da impopular política de capitalizações<sup>256</sup>. O sucessor, eleito pela população e pelo Congresso, foi o ex-ditador Hugo Banzer Suarez (1997-2002), que havia governado o país entre 1972-1978. Novamente, esse antigo líder voltava ao poder, porém numa situação distinta daquela vivenciada na década de 1970, momento do *boom* dos recursos no país – a saber, uma profunda crise política e econômica.

Na esfera econômica, a agenda da NPE encontra pouco respaldo perante a população<sup>257</sup>. O crescente déficit público não consegue ser debelado e uma crise econômica abate o país – a despeito da entrada de dólares por conta dos investimentos externos. Se entre 1990 e 1998 o PIB cresceu em média 4,4% ao ano, o resultado dos anos seguintes, entre 1999 e 2002, cujo crescimento médio foi de 1,7%<sup>258</sup>, demonstrou-se fatal para o otimismo da população em relação às reformas econômicas empreendidas a partir dos anos 1980. Afinal, as promessas de desenvolvimento social não repercutiram na sociedade: no fim dos anos 1990, 65% da população ocupava empregos informais, 62,7% estava abaixo da linha da pobreza e o PIB per capita não passava de US\$ 900,00. Em outras palavras, o país havia estagnado socialmente.

---

<sup>255</sup> Mayorga, 2006.

<sup>256</sup> Camargo (2006) aponta o cansaço da população em relação às reformas promovidas durante os anos 1990.

<sup>257</sup> Idem, 2006.

<sup>258</sup> The World Bank, World Development Indicators (2010).

Na esfera política, também havia alguns entraves. Embora Banzer possuísse uma coalizão numericamente confortável –85% das cadeiras do Senado e 73% dos assentos da Câmara dos Deputados<sup>259</sup>, ela estava fundada numa extensa teia clientelista<sup>260</sup>, na qual a diversidade ideológica dos partidos contava menos do que a sede por cargos e outros benefícios. Por conta disso, faltava uma ao governo orientação política clara de como iria solucionar os diversos dilemas sociais e econômicos. Não é sem razão que o seu governo teve como marca notória a administração de diversas crises políticas e sociais<sup>261</sup> – foram, em média, 3.450 eventos conflitivos entre 1995 e 2002<sup>262</sup>.

Segundo Mayorga (2005), o quadro de profunda instabilidade social e política que caracteriza o governo Banzer decorre de uma complexa mistura de problemas conjunturais e estruturais, a saber, a fragilidade das estruturas do Estado em responder aos problemas sociais, a debilidade econômica e os padrões clientelistas da política partidária. De fato, a conjuntura política operou um papel negativo para a crise, já que o modo como o ex-ditador conduzia o processo agravava a situação. Um exemplo claro disso foi a gestão temerária em relação ao cultivo da coca – aspecto bastante expressivo da vida campesina boliviana. Sob intensa pressão do Departamento de Estado dos EUA, o governo – que sempre dependeu da ajuda financeira desse país – promoveu uma dura política de erradicação do plantio da coca. Como resultado, a repressão causou uma queda real de 4% do PIB<sup>263</sup> e provocou uma intensa oposição do movimento cocalero organizado sob a liderança de Evo Morales, então deputado eleito.

A combinação de uma gestão temerária para a questão social com as debilidades estruturais do Estado boliviano fez com que a pressão popular alcançasse um estágio somente visto no auge da crise econômica e política entre 1982-1985, durante o governo de Siles Zuazo. Inúmeros protestos nas ruas, bloqueios de estradas e greves de fome mobilizaram diversos setores organizados da sociedade. Além dos camponeses e indígenas, com maior espaço e articulação política para canalizar as suas demandas após a lei 1.551, os comitês cívicos departamentais e as corporações sindicais entraram na agenda de protestos. Por sua vez, outras questões não permitiam que o Estado respondesse de forma rápida às crescentes demandas sociais – a maior parte relacionada aos problemas econômicos.

---

<sup>259</sup> Corte Nacional Electoral. Disponível em: < <http://www.cne.org.bo/>>. Acesso em: 25 de jan. 2011.

<sup>260</sup> Mayorga (2005) aponta que a coalizão do ADN estava fundada em patronagem.

<sup>261</sup> Camargo (2006).

<sup>262</sup> Taborga, 2005, p.9. Na verdade, o conflito social, que havia sido iniciado com as reformas de Lozada (1993-1997), se agravou durante o governo de Hugo Banzer (1997-2002).

<sup>263</sup> Mayorga, 2005, e Klein, 2006.

Em primeiro lugar, havia a dificuldade de formar consenso no Congresso. Durante todo o mandato, a megacoalizão de Banzer esteve marcada por desentendimentos entre os partidos membros, o que resultou na saída precoce do NRF e do CONDEPA do consórcio do governo. Em parte, essa insatisfação derivava da incapacidade do governo em satisfazer a sede por cargos dos aliados, já que a fonte de recursos extraíveis do Estado havia secado, após a intensa onda de privatizações<sup>264</sup> da década anterior. Em segundo lugar, a insatisfação da população com a capitalização das EEs, promovida por Sánchez Lozada, crescia com a ausência de resultados de curto prazo – ou seja, ganhos fiscais para o Estado e a criação de milhares de empregos. Como agravante, o governo Banzer não estava disposto a encarar os *custos* de uma mudança na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos, pois os compromissos assumidos com empresas e financiadores internacionais<sup>265</sup> o constrangiam. Em terceiro lugar, a proliferação de protestos de natureza anti-sistêmica – propondo mudanças radicais na ordem legal e estatal – asfixiava o poder decisório, que não podia aliviar a pressão existente através de meios institucionalizados. Essa clara dificuldade em responder às tensões sociais crescentes foi fundamental para questionar a legitimidade do projeto político iniciado a partir de 1985.

A Guerra da Água, no ano 2000, incorpora esses aspectos, num notável sintoma da manifestação popular contra as políticas do governo central. Seguindo a agenda da NPE, o governo Banzer privatizou, sem consulta pública, o serviço de água das áreas da La Paz e El Alto para a empresa americana Bechtel Holdings. Diante da elevação das tarifas de água decorrente de tal processo, a população, com o decisivo apoio dos novos partidos à Esquerda, passou a contestar o mérito da concessão. A revolta contra a privatização tomou dimensões inesperadas, que incluíam bloqueios das estradas por todo o país, e culminou na expulsão da companhia americana do país. Contudo, o resultado mais palpável dessa manifestação foi o nascimento de um sentimento nacionalista de esquerda compartilhado pela população<sup>266</sup>. Como veremos no próximo tópico, a Guerra da Água simboliza a emergência real de uma nova classe de atores políticos no país andino.

---

<sup>264</sup> As EEs, além de serem fontes potáveis de recursos financeiros ao Estado, forneciam muita munição política para cooptar grupos políticos através da indicação de cargos (Mayorga, 2005; e Gamarra, 2003).

<sup>265</sup> Os compromissos assumidos com os investidores internacionais e com os outros governos

<sup>266</sup> Camargo (2006) vê o cansaço coletivo da população boliviana com as reformas neoliberais. Lins (2009) vê um movimento que mescla a esquerda rural e urbana, com o sindicalismo e a etnia, portador de um discurso anti-neoliberal e anti-imperialista. Mayorga (2005) vê a deterioração da articulação entre partidos e sociedade civil. Guimarães, Domingues e Maneiro (2005) também apontam para o surgimento de um novo ciclo de lutas sociais.

Apenas ao fim do governo a pressão social foi aliviada. Em 2001, Hugo Banzer é obrigado a se afastar do cargo por conta de um câncer terminal. No seu lugar assume o vice-presidente, José Quiroga, um tecnocrata que conseguiu manter-se afastado das crises políticas ao priorizar a gestão econômica. Por conta desse perfil, distanciou-se da eleição nacional de 2010, fato que contribuiu para que a disputa ocorresse sem maiores conflitos.

### 5.3. Os partidos indígenas e a polarização da competição política

A tabela 5.1 aponta um avanço eleitoral significativo dos partidos indígenas (MAS e MIP) nas eleições nacionais a partir dos anos 2000. Todavia, esse processo já podia ser visto na eleição nacional de 1997, quando alguns líderes locais, dentre eles Evo Morales, haviam sido eleitos como representantes do Congresso. Esse fato tem direta associação com a politização dos movimentos indígenas e dos camponeses decorrente da promulgação da lei de Participação Popular, nº 1.551. A pleora de manifestações e protestos ocorridos durante o governo Banzer é sintomática desse novo movimento: a representação política dos partidos tradicionais estava fragilizada.

Seguindo o argumento de Downs (1999), a mobilização dos vários setores insatisfeitos e sub-representados na sociedade, como o sindicato dos trabalhadores informais, o sindicato dos professores, os trabalhadores camponeses ligados à produção de coca e os movimentos indígenas resultou na emergência de novas agremiações políticas que pudessem contemplar um novo padrão ideológico. As mobilizações contra a política pública de erradicação da coca e contra a privatização da distribuição de água explicitavam uma nova preferência política da população que prontamente encontrou respaldo nos novos partidos à esquerda. Havia, nessa gênese partidária, uma reação contra todo um histórico de exclusão social e étnica dos grupos indígenas<sup>267</sup>.

Mayorga (2006), Salman (2007) e Dunkerley (2006) ressaltam a natureza anti-sistêmica dos novos partidos indígenas, que questionavam as instituições democráticas através da busca de um modelo de representação política direta. Segundo Mayorga (2006, p. 159) essa natureza se deve ao fato de postularem “not only on ethnic political representation but on a radical restructuring of the state (...), a political struggle whose logic of action can be defined as ‘the ethnic demarcation of limits’”.

---

<sup>267</sup>Nesse sentido: Camargo (2006), Salman (2007).

Conforme mencionamos, a demonstração mais vívida dessa nova visão de Estado ocorreu na Guerra da Água, que marcou o surgimento de um novo ideal de esquerda para o povo boliviano<sup>268</sup>. Sindicatos campesinos, professores, sindicatos dos trabalhadores e setores informais<sup>269</sup>, insatisfeitos com os magros resultados sociais e econômicos, paralisaram as principais regiões do país, o que representou uma grande derrota do Estado, incapaz de mediar os conflitos. A agenda desses grupos, antes apáticos na política, reflete as demandas de uma sociedade heterogênea e desarticulada, na qual a maioria indígena, que não logrou ascender ao status de cidadão<sup>270</sup>, reagia contra a exclusão econômica e étnica de séculos. Guimarães, Domingues e Maneiro (2005, p. 6) enfatizam que, após esse episódio fundamental na vida política boliviana recente, as massas indígenas aumentaram a sua hostilidade em relação ao Estado e a todo o seu entorno institucional. Como os partidos tradicionais não representavam essa nova realidade, os novos partidos ligados ao movimento indígena e campesino surgiram na esfera eleitoral.

Dentre as agremiações que emergiram como portadoras do novo posicionamento ideológico da população, destacam-se o MAS e o Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Em comum, os dois partidos são marcados pela estreita relação com o sindicalismo das classes rurais – indígenas e campesinos. Segundo Guimarães, Domingues e Maneiro (2005), o MAS e o MIP, na sua gênese, não se consideram partidos, mas sim instrumentos de intervenção na vida política nacional dos sindicatos. Por tal característica, a literatura rotula-os como anti-sistêmicos, em que as atribuições de representação institucional coexistem com a militância dos movimentos sociais. Ambos guardam em seus discursos um desacordo com as regras democráticas e utilizam muitas vezes métodos coercitivos e violentos contra o Estado para alcançar as suas demandas.

O MAS surge na esteira da *Coordinadora de Productores de Coca*, que reunia seis federações dos plantadores de coca de Cochabamba sob a liderança de Evo Morales. Convertida em partido nas eleições legislativas de 1997, a *Coordinadora* elege quatro deputados, dentre os quais Morales. Nas eleições municipais de 1999 expande o seu poder, ao eleger prefeitos de trinta municípios. Como oposição ao governo Banzer, Morales alcança êxito ao organizar e liderar a Guerra da Água, no ano 2000. Camargo

---

<sup>268</sup> Nesse sentido: Guimarães, Domingues e Maneiro (2005), Camargo (2006), Mayorga (2005)

<sup>269</sup> Mayorga, F, 2007

<sup>270</sup> Taborga, 2005, p. 5-6.

(2006) evidencia que a crescente força da liderança de Morales levou o governo de Quiroga – vice-presidente que assumiu após o afastamento de Banzer – a articular a cassação do líder indígena no Congresso. Em que pese a tentativa de enfraquecer a liderança de Morales, a medida o fortaleceu politicamente para as eleições presidenciais de 2002. Ao lado disso, o discurso mais flexível e moderado do indigenismo nacionalista do MAS auxiliou o partido a angariar votos.

O MIP, por sua vez, nasceu sob a liderança do índio *aymara* Felipe Quispe, presidente da CSUTCB a partir de 1998. Após assumir o sindicato campesino, Quispe o transforma na tropa de choque indígena<sup>271</sup>, fato que o projeta politicamente por toda a região do Altiplano – com maioria da população indígena. Com a fundação do MIP, no ano 2000, surge a ideia de destruição da Bolívia dos brancos e mestiços e o nascimento de um novo país onde haja o autogoverno indígena. Ao contrário do MAS, o MIP se caracterizou pelo radicalismo e inflexibilidade das suas posições. Por essa razão, coube às lideranças do MAS quebrar a barreira com o eleitorado urbano nas eleições de 2002 e 2006, como observamos através da expressiva votação do partido nessas eleições. Sem dúvida, o MAS teve maior destaque eleitoral, pois, além da agenda indigenista compartilhada com o MIP, sintetizou o veio de reformulação estatal presente na população do país naqueles anos, já que promovia um discurso contra o capital internacional, contra as privatizações e contra a NPE. Já o MIP permaneceu como uma agremiação de caráter contestador ao sistema vigente, mas com menor ímpeto eleitoral.

A inserção desses partidos e a decadência de agremiações que tinha sido importantes na consolidação democrática, como o CONDEPA e a UCS, conduziram o país a uma polarização política, em lugar do multipartidarismo moderado nascido em 1985. Os dois partidos indígenas, o MAS e o MIP, mesmo portadores de um discursos anti-sistêmico, passaram a ser fundamentais para assegurar a pouca estabilidade política que havia no país naquele momento, já que 1/3 da população apoiaria um golpe de Estado diante da elevada crise social<sup>272</sup>.

#### 5.4. Aprofundamento da crise: a Guerra do Gás e a Renúncia de Lozada

A crise política e econômica iniciada na gestão de Banzer não cedeu com a eleição nacional de 2002, a mais acirrada desde 1985. A agenda política que emergiu na Guerra da Água não havia cedido espaço no debate político e ocupou o debate das

---

<sup>271</sup> Camargo, 2006, p. 214.

<sup>272</sup> Gamarra, 2003, p. 304.

eleições de 2002. Dentre as demandas em pauta, estava a recuperação da propriedade estatal do setor de recursos naturais por parte do Estado<sup>273</sup>. Além da disputa acirrada e polarizada em termos de projeto para o país, a grande surpresa dessa eleição foi a expressiva votação do MAS, na figura de Evo Morales – indígena, representante do movimento cocalero e contrário ao discurso pró-mercado presente na disputa política desde 1985. Contudo, conforme observamos na tabela 17, o MNR conseguiu estreita vantagem em relação ao MAS e ao NRF na disputa eleitoral de 2002. Devido à lógica eleitoral do art. 90 da Constituição, Gonzalo Sánchez de Lozada, do MNR, conseguiu ser eleito pelo Congresso para um novo mandato presidencial. Porém, a sua nova gestão também seria iniciada sob um turbulento cenário.

Se na eleição de 1993 o ex-presidente reformista havia amealhado 32% dos votos, os 22% dos votos obtidos na eleição de 2002 demonstram que o apoio da população ao ideal reformista e neoliberal encarnado por Sánchez de Lozada estava baixo. Ademais a baixa popularidade do presidente eleito, a fragilidade política do novo governo estava evidente na sua coalizão pós-eleitoral desajeitada<sup>274</sup>. O MNR associou-se com o MIR e NRF e outros pequenos partidos para compor a maioria congressual – 70,37% das cadeiras do Senado e 74,62% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Todavia, vale lembrar que o MNR e o MIR, desde a eleição de Paz Estenssoro em 1985, sempre estiveram em lados opostos da disputa eleitoral e cercados de desentendimentos. Portanto, a ligação entre os dois partidos pouco afins na convivência política estava assentada numa “demanda de espaços concretos de poder, na forma de cargos de governo, como moeda de troca de governabilidade sempre fugidia”<sup>275</sup>.

Enquanto os acordos políticos acertados nos gabinetes produziam uma governabilidade fugidia, os protestos populares se avolumavam nas ruas. O governo Banzer não havia avançado de forma concreta para conter a insatisfação da população que, desde a guerra da água, estava bastante elevada. Como parte dos protestos estava dirigida contra a política econômica neoliberal, da qual Sánchez de Lozada era a expressão mais vívida, no seu governo o ativismo dos movimentos sociais e dos partidos de oposição – MAS e MIP – tornou-se ainda mais veemente. Ademais, a crise econômica que abatia o país passou a exigir medidas fiscais bastante rígidas, que foram

---

<sup>273</sup> Mayorga, F, 2007. Vale ressaltar que o sindicato dos mineiros, desmantelado nos anos 1980, conseguiu se rearticular no fim dos anos 1990 e teve um papel relevante no questionamento do sistema de propriedade privado.

<sup>274</sup> Para utilizar a terminologia de Camargo, 2006.

<sup>275</sup> Camargo, 2006, p. 190.



levadas a cabo pelo presidente com ajuda do FMI. Assim, quando assume o governo, em 06 de agosto de 2002, o presidente passa a lidar com uma agenda política constante: desarmar os numerosos conflitos sociais.

Sem dúvidas, essa agenda foi enfrentada por Lozada, que optou pela via do confronto, através da criminalização dos protestos sociais, ao invés de tentar construir a via do diálogo. Segundo Torga (2005), até outubro de 2003, a criminalização dos protestos produziu o maior índice de mortes no país em toda a história democrática: cerca de 300 pessoas. Camargo (2006) ressalta que, com o crescimento da repressão, o presidente passou a ser percebido como autoritário e inconciliante pela população, num momento em que se esperava capacidade de mediação. Não por outra razão seu governo teve vida curta: em outubro 2003 Sánchez de Lozada renuncia sob intenso ataque da população e da oposição.

As razões para a renúncia não podem ser simplificadas: decerto, há um feixe de causas, mas claro, alguns fatos foram especialmente importantes para motivá-la. O grande tema unificador dos protestos que culminaram na deposição do primeiro mandatário foi, sem dúvidas, a Guerra do Gás – episódio que atçou uma série de sentimentos na população, em especial o nacionalista e o anti-neoliberal. Esse episódio também teve especial importância na formação da nova disputa política que surgiria em torno da questão da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais.

Sendo o gás natural o principal produto de exportação do país desde o fim da era do estanho, conforme visto no capítulo 4., e diante da grave crise financeira do Estado boliviano, no ano de 2003, o governo estabelece o consórcio Pacific LNG, cujo fim seria exportar Gás Natural Liquefeito (GNL) para os Estados Unidos e México. Para DeShazo (2008, p. 339) “o projeto GNL representava a esperança de ganhos inesperados por meio de exportações em grande escala, dinheiro que seria determinante para resolver as necessidades fiscais e para promover o desenvolvimento a longo prazo”. 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. Para tanto, seriam investidos mais de US\$ 6 bilhões e estando previstos ingressos anuais de US\$ 1 bilhão a partir do ano de funcionamento<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> DeShazo, 2008, p. 339.

Todavia, a empreitada, que supostamente traria um grande ganho financeiro ao país, suscitou uma profunda discórdia na população, já insatisfeita com a política de concessão privada. Afinal, ao fim do seu primeiro governo, Sánchez de Lozada havia prometido imensos ganhos à população através da capitalização da YPFB. O novo projeto levantou muitas dúvidas diante da pressa do governo central em implementá-lo. Primeiramente, havia uma sensível questão de ordem internacional com respeito ao Chile. Ocorre que ambos mantêm uma relação de conflito diplomático por conta do acesso ao mar. Após a Guerra do Pacífico (1879-1884), o país andino perdeu para o Chile 140 mil km<sup>2</sup> do seu território, além de 400 km costa. Como o projeto previa que o gás seria liquefado em um porto no Chile, o sentimento antichileno existente entre a população aflorou. Em segundo lugar, o fato do país enviar as suas riquezas naturais aos Estados Unidos também funcionou como estopim da manifestação popular, pois introduziu o elemento anti-americano ao contexto.

A Guerra do Gás sintetiza o elevado grau de instabilidade política que o país vivia desde os embates sociais ocorridos no governo Banzer e agravados após a posse do novo presidente. Segundo Taborga (2005, ps. 2-3) em fevereiro de 2003, o governo já sofria com o descontrole institucional e a agressividade social, além da iminente possibilidade de golpe, quando “militares y policías, en pleno corazón del poder político, se enfrentaron con arsenales de guerra en un insólito duelo institucional que terminó con la vida de más de 30 personas”. Enquanto as forças policiais se enfrentavam nas ruas, a população também em protesto incendiou prédios públicos e a sede dos partidos da coalizão governamental de Lozada<sup>277</sup>.

Desse modo, o conflito em torno do projeto da Pacific LNG apenas criou a oportunidade para que os partidos de oposição capitalizassem as insatisfações já latentes na população: a questão econômica, os problemas ocasionados pela erradicação da coca, os choques em relação à propriedade dos hidrocarbonetos e a questão das autonomias regionais. Assim, na medida em que o movimento do Gás cresceu, as lutas iniciais contra a exportação via Chile foram ampliadas para incluir demandas como a revisão das privatizações, a melhoria das condições de vida dos sem tetos, e a redução da erradicação da coca e a elaboração de uma nova constituição. Embora os outros temas da pauta sejam relevantes para entender esse contexto, nos deteremos sobre o retorno do debate nacionalista em relação ao papel do Estado na economia. É a partir dessa questão

---

<sup>277</sup> Mayorga, F, 2007.

que se renova a luta pela mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais.

A base dessa renovada luta pela Estatização foi apontada com vagar na no capítulo anterior. Em poucas linhas, os resultados prometidos pela NPE (especialmente no tocante à capitalização das empresas públicas, que forneciam mais de 60% da receita para o governo central) não haviam sido convertidos em benefícios para a população. Em vez de uma grande expansão da arrecadação, houve, sim, um decréscimo em relação ao período anterior. Do mesmo modo, a baixa criação de empregos formais num país com altos índices de empregos informais provia uma descrença generalizada na estratégia de desenvolvimento adotada para o setor de recursos naturais.

O outro eixo fundamental do problema estava na decadência dos partidos tradicionais como representantes institucionalizados da população. Nem o Parlamento nem o Executivo conseguiam aliviar a elevada pressão social, que estava fundada num movimento popular protagonizado pelos sindicatos e nas outras organizações sociais. Enquanto a formação das coalizões prescindiu dos partidos de oposição para tomar decisões durante os governos anteriores, a manifestação popular nas ruas demandava, naquele momento, o estabelecimento de um meio de interlocução institucionalizado entre os atores populares e o Estado. Caso contrário, o sistema democrático estaria em sério risco, pois, como atesta Gamarra (2003), parte da população apoiava um possível golpe de Estado.

Os eventos foram se avolumando. Em 12 de agosto de 2003, Evo Morales anunciou uma onda de protestos contra o plano da venda do gás ao Chile para setembro. Espalhou-se pelo país, então, uma onda de protestos cuja palavra de ordem era o “No al Gas” e o desejo de derrubar Lozada. Além disso, os manifestantes demandavam a realização de um referendo sobre os hidrocarbonetos. Diante dessa imensa mobilização popular contra o Estado e as suas políticas, em outubro de 2003 eclode a Guerra do Gás. Dentre os seus protagonistas estavam a junta de vizinhos, os sindicatos mineiros – que voltaram a se mobilizar no meio dos anos 1990 – e as organizações campesinas e indígenas<sup>278</sup>. De modo subsidiário, o MAS e o MIP suportavam os manifestos populares, que estavam concentrados nas cidades de El Alto e de La Paz, além das diversas áreas rurais do Altiplano.

---

<sup>278</sup> Mayorga, F., 2007, p. 105.

Diante dos protestos que paralisavam o país, em 13 de setembro Lozada anunciou a suspensão do projeto de exportação de LNG até que o povo boliviano fosse consultado através de um referendo. O presidente, encurralado politicamente, via os partidos que compunha a sua coalizão pressionarem cada vez mais por uma solução rápida. Nessa toada, o primeiro mandatário passa a responder aos protestos com bastante violência: no total, a repressão aos protestos da população desarmada pelas forças militares resultou na morte de 60 pessoas e graves lesões em outras 500<sup>279</sup>. Essas medidas minam rapidamente o apoio político a Lozada. No dia 13 de outubro, o vice-presidente Carlos Mesa retira o apoio ao presidente em protesto às mortes causadas pelo governo. No dia 17 do mesmo mês, os líderes do MIR e da NRF também anunciam a saída da coalizão e exigem a resignação do cargo. No mesmo dia, sob pressão da diplomacia brasileira e argentina, entrega o cargo ao vice, Carlos Mesa, que prontamente é aceito para cumprir o mandato de presidente, até 2007, pelo Congresso. Também é nesses protestos que Evo Morales ganha expressão como nova liderança política<sup>280</sup>.

### 5.5. O referendo popular

Com a renúncia de Lozada os protestos finalmente cessaram, mas a questão do gás natural continuaria a ser o ponto de destaque na agenda política durante os anos seguintes. Carlos Mesa, ao assumir o poder, representa uma guinada à esquerda da governança nacional ao atender, já no discurso de posse, as duas principais demandas dos manifestantes: a) a criação de um referendo vinculante sobre a política dos hidrocarbonetos; e b) a convocação de uma assembleia constituinte para refundar o país. Além dessa medida, Mesa propôs o fim da democracia sustentada pelas coalizões, ao governar sem a participação direta dos partidos políticos e com a legitimidade conferida pelas ruas<sup>281</sup>. O seu governo transitório visa, portanto, suturar a imensa insatisfação das ruas, caracterizando-se por alianças circunstanciais com os partidos no Congresso.

Estava bastante claro que os partidos políticos tradicionais já não tinham condições de manter vivo o laço da representação com a população. Os três principais partidos, ADN, MNR e MIR, passaram para a oposição parlamentar, mas estavam debilitados. O ADN, que havia sofrido uma vergonhosa derrota nas eleições de 2002,

---

<sup>279</sup> Taborga, 2005, p. 3.

<sup>280</sup> LINS, H. N. (2009). Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI. *Revista de Economia Política*, 228-244, p. 234.

<sup>281</sup> Camargo, 2006, p. 228.

com apenas 3,40% dos votos, também havia perdido a liderança de Hugo Banzer. O MNR, após a renúncia da sua liderança mais expressiva da presidência, enterrou toda a sua herança revolucionária. O MIR também perdeu parte da sua legitimidade após a desastrosa aliança com o ex-presidente. Na contramão desses acontecimentos, o MAS de Evo Morales, se mostrou fundamental para a manutenção da estabilidade democrática ao apoiar o governo de Mesa a partir de coincidências em temas cruciais de ambas lideranças.

Assim, o mandato tampão de Mesa estava fundado na sua habilidade de manter a popularidade elevada, visto que o seu apoio no Congresso estava restrito a acordos pontuais com os partidos. Para tanto, adotou uma estratégia de comunicação ostensiva, por meio de diversas mensagens televisivas dirigidas à nação. Em 2004, o novo governo obteve uma grande vitória ao aprovar a Reforma Constitucional que contemplava diversas demandas dos grupos de esquerda, dentre elas a inclusão do referendo como forma de consulta popular<sup>282</sup>. Com essa medida, o governo modificava o princípio da representação, ao introduzir as preferências da população no processo político de tomada de decisão. Mas Tsebelis (2009) aponta o caráter complexo da adoção do referendo, pois “não há garantias de que a coalizão dominante entre os eleitores seja politicamente a mesma que a coalizão dominante no parlamento”<sup>283</sup>. Justamente esse desajuste traria o aprofundamento da polarização política nos anos seguintes.

Quando o presidente convoca, no dia 13 de abril de 2004, por meio do Decreto Supremo N° 27.449 o Referendo sobre a política energética do país, o Executivo já possuía um anteprojeto<sup>284</sup> da nova lei de hidrocarbonetos que previa: a) a elevação dos tributos sobre a produção de hidrocarbonetos; b) a revogação da legislação para o setor de energia aprovada por Lozada, a lei 1689, de 1996; e c) a refundação da YPFB. As perguntas dispostas no referendo (Quadro 1) são bastante claras acerca da problemática que a estratégia de desenvolvimento P2 alcançou nos anos 2000. Assim, o referendo funcionaria como uma espécie de plebiscito sobre a nova política para os hidrocarbonetos.

Entretanto, cada partido tinha uma posição distinta em relação ao conteúdo do referendo. Segundo Arrarás e Deheza (2006), o ADN, o MIR e parte do MNR eram

---

<sup>282</sup> Outra demanda dos grupos de esquerda foi contemplada no art. 61., ao permitir que agrupações cidadãos e povos indígenas pudessem postular o cargo de deputado, a despeito de filiação em partidos políticos.

<sup>283</sup> TSEBELIS, G. (2009). *Atores com poder de Veto*. São Paulo: FGV, p. 175.

<sup>284</sup> MEALLA, L. T. (2004). *Por el sí Por el no: analisis de resultados del Referéndum 2004*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

contrários ao referendo, pois questionavam a validade legal da proposta e argumentavam que ela afetaria o fundo de pensão instituído pela capitalização, o Bonosol. A UCS, por sua vez, também postulava a inconstitucionalidade do referendo. Do outro lado, estava o MAS, que apoiou o referendo e participou da formulação das questões 2 e 3. Não obstante, o partido de Evo Morales se apresentava contra as duas últimas perguntas que versavam sobre a possível exportação do gás e sobre a nova política fiscal. Assim, a posição do partido era de apoiar o SIM às três primeiras questões e o NÃO as duas últimas. Apesar de não apoiar as duas últimas questões, sobretudo aquela em relação aos impostos, o MAS representa uma clara posição em relação à variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais de *P2* para *E2*.

### **Quadro 5.2. Perguntas do Referendo sobre os Hidrocarbonetos**

<p>1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?</p> <p>2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?</p> <p>3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?</p> <p>4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?</p> <p>5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas.</p> <p style="padding-left: 40px;">b. Fomente la industrialización del gas en el territorio nacional;</p> <p style="padding-left: 40px;">c. Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos.</p> <p style="padding-left: 40px;">d. Destine los recursos de la exportación e industrialización del gas principalmente para educación, salud, caminos y empleos?</p>
--

Fonte: Corte Nacional Electoral. Disponível em: < <http://www.cne.org.bo/>>. Acesso em: 25 de jan. 2011.

Apesar de haver oposição total dos partidos tradicionais e parcial do MAS, Mesa promoveu uma cruzada em favor do referendo por meio de uma extensa agenda de viagens pelo país<sup>285</sup>. No dia 18 de julho, data da realização do referendo, todos os artigos foram aprovados pela maioria da população<sup>286</sup>. A vitória pessoal de Mesa

<sup>285</sup> ARRARÁS, A., & DEHEZA, G. (2005). Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referendun. *Revista de ciencia política (Santiago)*.

<sup>286</sup> Importante notar que os dois últimos artigos, 4 e 5, venceram com menor margem de apoio em relação aos três primeiros, fato que reflete a campanha do MAS pelo não a 4 e 5.

permitiu que ele enviasse a sua nova lei de hidrocarbonetos<sup>287</sup>, com base nos resultados do referendo. Ao mesmo tempo, a aprovação trouxe a distensão momentânea dos protestos dos grupos sociais mobilizados<sup>288</sup>. Quando do envio do projeto de lei, os problemas apontados por Tsebelis (2009) sobre o desajuste entre a vontade das ruas e do Congresso surgiram. Embora as perguntas tivessem sido bastante claras na elaboração, dentro do Congresso os partidos tinham interpretações distintas sobre alguns pontos expostos na consulta popular, em especial sobre a questão fiscal.

Assim, o debate em torno da nova lei tinha o Executivo, de um lado, e o Congresso, do outro. Enquanto o presidente considerava que o projeto de lei enviado ao Congresso não poderia ser modificado, já que representava a vontade popular expressa no referendo, os parlamentares se arrogaram o direito de modificar a proposta enviada pelo presidente fazendo, de fato, uma nova lei. Durante dez meses o Congresso debateu os pontos presentes na consulta popular, dentre os quais o significado do termo *recuperación*, presente no ponto 2, e a nova política fiscal do setor, presente no ponto 5<sup>289</sup>. Embora todas as partes reconhecessem a natureza vinculativa do referendo, a disputa sobre questões pontuais polarizou mais uma vez o país.

A principal luta se deu em torno da política fiscal, que incidiria sobre os Investidores Estrangeiros (IEs) e sobre o regime de propriedade, ou seja, a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais. Vale ressaltar que a luta versava não sobre a necessidade de elevar os tributos, consenso entre os representantes, mas sim sobre a forma de cobrá-los e redistribuí-los para a sociedade. Segundo Mealla (2004) o projeto enviado ao Congresso pelo Executivo propunha a criação de um imposto complementar aos hidrocarbonetos que elevasse os royalties a 50% da seguinte forma: 18% já previstos na lei 1689, 13% através da criação de um imposto complementar e 19% do valor da produção fiscalizada ao longo do tempo<sup>290</sup>. Nesse sentido, o governo pretendia elevar a tributação a 50% da produção em um prazo de 12 ou 13 anos.

Além disso, previa a recriação da YPF e a sua maior participação na venda do gás a longo prazo. O governo sustentava que a *recuperación* dos hidrocarbonetos *en boca de pozo* tinha o sentido de nacionalização, porém não caracterizava uma expropriação. Segundo essa linha, a nacionalização do gás seria feita de forma paulatina

---

<sup>287</sup> Houve um debate bastante acalorado sobre a questão do envio do projeto de lei ao Congresso pelo presidente. Os partidos tradicionais questionavam a base jurídica da medida.

<sup>288</sup> Arrarás e Deheza, 2005.

<sup>289</sup> Mealla, 2004, p. 36.

<sup>290</sup> Idem, 2004, p. 15.

por meio do cumprimento dos prazos dos contratos vigentes com as empresas – isso porque a expropriação levaria o Estado a pagar indenizações muito elevadas. Assim, os IEs estavam alinhados ao projeto proposto pelo Executivo, pois viam nessas medidas uma forma de retirar da pauta o debate sustentado pelo MAS em favor da Estatização do setor de recursos minerais<sup>291</sup>.

#### 5.6. A nova lei de hidrocarbonetos: acirrando a polarização política

Após a aprovação do referendo, ficou claro que o Congresso tinha aspirações distintas do Executivo. Em primeiro lugar, os partidos tradicionais estavam cientes da crise de representação que os atingia, assim, buscavam harmonizar suas preferências com as da população. Ou seja, o parlamento estava disposto a suportar decisões mais sensíveis à estatização do que aos IEs. Estava claro, portanto, que a elevação da carga fiscal e a recuperação dos hidrocarbonetos na *boca de pozo* eram medidas necessárias. Em segundo lugar, a distância de Mesa em relação ao Parlamento produziu a hegemonia do Legislativo na condução da política. Se o governo não possuía a maioria no Congresso, então os partidos tinham de organizar a sua própria pauta.

Desse modo, o MIR, o MNR e a ADN, estava de acordo com a nova taxação, que serviria como um fim para a questão dos hidrocarbonetos, pois deixaria intacto o sistema de propriedade e proveria mais recursos para o Estado. O NRF, por sua vez, desde a votação do referendo defendia um sistema misto: o governo deveria nacionalizar 60% dos hidrocarbonetos e deixar 40% nas mãos das empresas estrangeiras. Por sua vez, o MAS defendia a completa nacionalização dos hidrocarbonetos e a elevação dos royalties para 50% a serem cobrados de maneira imediata das empresas que operavam no país. Nas ruas, os sindicatos, em especial a COB e o CSUTCB, também pleiteavam as mesmas demandas do partido de Morales.

Durante meses, a falta de consenso atrasou a aprovação da nova lei. Contudo, em 05 de maio, o Congresso aprovou a nova lei, nº3058. De plano, ela instituía a criação do Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) no valor de 32% a entrar em vigor na data da publicação. Na prática, o IDH era um imposto similar ao royalty, já que tinha a mesma base de arrecadação do anterior (arts. 53-55 da lei nº 3058), porém se diferenciava em relação à distribuição da sua arrecadação. Outra medida presente na nova lei, obrigava as companhias estrangeiras que passaram a operar no país a partir da lei

---

<sup>291</sup> Mealla, 2004, p.15.



1.689 a renegociar os seus contratos com o Estado boliviano num prazo de 180 dias a partir da publicação (art. 5º). Por fim, dispunha sobre a refundação da YPFB, através da recuperação da propriedade estatal sobre as ações das empresas petrolíferas capitalizadas, a fim de que a nova companhia estatal pudesse operar (art. 6º).

A aprovação da nova lei de hidrocarbonetos pelo Congresso causou um sério constrangimento ao governo, que culminou na renúncia do presidente Mesa. O resultado final estava mais próximo do ponto ideal do MAS do que do ponto ideal do poder Executivo. A elevação imediata do imposto e a imposição da renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras deixavam clara a vontade do Congresso em alterar a estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais de *P2* para *E2*. Todavia, restava uma última saída legal para a situação. Pelo art. nº 76 da Constituição de 1967, o presidente tinha o prazo de dez dias para aprovar, emendar, vetar ou não se pronunciar sobre a legislação aprovada pelo Congresso. No caso de Mesa restavam duas alternativas, ambas delicadas. Por um lado, poderia vetar a legislação e, com isso, impor o quorum de 2/3 dos membros do Congresso para aprovar a lei nº3.058. No entanto, a opção pelo veto desencadearia uma intensa onda de protestos populares. Por outro lado, poderia abster-se de sancionar a lei, o que significaria o apoio tácito à nova lei.

Em verdade, Mesa estava encurralado politicamente. Nas ruas, os movimentos sociais e os sindicatos clamavam pela nacionalização. No Legislativo, o MAS e o MIP ecoavam as vozes das ruas e os outros partidos faziam coro às medidas. No Executivo, os IEs, através da Câmara dos Hidrocarbonetos, ameaçavam buscar a arbitragem internacional e interromper os investimentos no setor de hidrocarbonetos. A opção de Mesa foi sintomática: resolveu abster-se.

Dessa forma, no dia 10 de maio de 2005, a lei voltou ao Congresso sem a assinatura do presidente, que, em contrapartida à abstenção, sugeriu a criação de um Fórum Nacional a ser realizado no dia 16 de maio para deliberar sobre a questão. Foram convidados o Congresso, o Judiciário, os Comitês Cívicos Departamentais e a Igreja Católica. Entretanto, nem o Judiciário nem o Legislativo apoiaram tal medida, visto que nas ruas os protestos e os bloqueios às estradas se multiplicavam. Perante o impasse, no dia 16 de maio um protesto liderado pelo MAS partiu de Caracollo em direção à capital La Paz. No dia 17 de maio, o presidente do Senado Hormando Vaca Díez, assinou a nova lei, mas a animosidade social não foi aplacada. Os sindicatos, as organizações indígenas e os partidos exigiam a imediata estatização da indústria de gás e petróleo.

Sem controle sob o governo, no dia 6 de junho de 2005, Carlos Mesa, que já havia oferecido o cargo ao Congresso em março do mesmo ano, mais uma vez remeteu à casa legislativa o intento de resignar o cargo. Aceita a renúncia, nenhum dos sucessores legais – o presidente do Senado e da Câmara dos Deputados – pôde assumir o cargo, em virtude dos protestos populares, visto que os dois eram ligados ao ex-presidente Lozada. Dessa forma, o presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodriguez, assumiu interinamente o governo e logo enviou ao Congresso uma proposta de emenda constitucional antecipando a eleição, a ser realizada em 2007, para dezembro de 2005. Com largo apoio entre os partidos – os 2/3 necessários para a aprovação –, em 6 de julho ficou estabelecida uma nova eleição para o dia 4 de dezembro.

Em virtude dos novos acontecimentos, o aumento dos impostos instituídos pela nova lei foi aplicado, porém as decisões envolvendo a estratégia de desenvolvimento dos recursos foram adiadas para o novo governo.

#### 5.7. Polarização ideológica dos partidos

A antecipação da campanha eleitoral para o ano de 2005 acelerou a reestruturação política do país, iniciada nos anos 2000. A nova disputa ocorria sob o signo de dois temas: o modelo de desenvolvimento econômico do país e a renovação política<sup>292</sup>. Perante a renúncia de Sánchez de Lozada, baluarte do neoliberalismo andino, e da grave crise social, experimentada nos anos posteriores a sua saída, aqueles eram dois pontos de evidente polarização ideológica: qual partido representava a melhor opção para o período  $t + 1$ ? Restringindo a análise à escala Esquerda-Direita sobre a presença do Estado na economia, a preferência da população divergia de modo significativo em relação ao início dos anos 1990. Se na década anterior havia certa expectativa com a menor intervenção do Estado na economia – mesmo que isso não fosse traduzido num apoio explícito à privatização –, nos anos 2000 o sentimento era oposto, em favor da intervenção do Estado na economia. Ballivián (2007, p. 11) explica que havia naquele momento um forte corrente do nacionalismo econômico, explicitada pelo massivo apoio de 77,7% da população à nacionalização dos hidrocarbonetos.

Mais uma vez, vale ressaltar que o nacionalismo dos anos 2000 não é uma função exclusiva do descontentamento neoliberal, mas sim um somatório de fatores, como a inclusão de novos atores no cenário político, crise dos partidos tradicionais,

---

<sup>292</sup> Ballivián, 2007, p. 11.

crescimento das demandas de viés étnico, renovação do poder dos sindicatos, dentre outros. De qualquer modo, o nacionalismo econômico não era um fator novo na política boliviana, mas sim um símbolo que estava por trás da histórica Revolução de 1952. Portanto, a recuperação dessa questão interligava-se não apenas a questões de ordem prática – conforme apontamos, não houve a expansão de arrecadação, muito menos a melhoria das condições econômicas para a população –, mas também por um fundo ideológico, no sentido de Downs (ver seção 2.2).

Durante a campanha, cada polo apresentava candidatos novos e defendia linhas antagônicas numa escala Esquerda-Direita<sup>293</sup>. Num espectro mais à direita, o PODEMOS – antigo ADN –, liderado por Quiroga, representava um ideal partidário clássico. Prometia continuar o trabalho promovido pelo Estado durante as últimas décadas, se comprometendo, porém, a elevar os gastos sociais e redistribuir de maneira mais equânime os recursos provenientes do gás natural. A fim de polarizar a disputa com o MAS e alcançar a classe média, acusava esse partido de representar o modelo venezuelano. No outro extremo, o MAS, liderado por Evo Morales, não só demonstrava a sua ligação com os movimentos étnicos e sindicais, como assumia um papel de esquerda clássico. Assim, criticava ferozmente a linha política adotada a partir de 1985, acusada de causar pobreza, corrupção, e de beneficiar as elites e os estrangeiros. Ademais, sinalizava na sua agenda política um compromisso com o combate à desigualdade, à discriminação e à exclusão.

Ainda sobre o posicionamento dos partidos na disputa, o MIR e o UCS não postularam candidaturas à presidência, visto a situação delicada que se encontravam diante da crise. O MNR, por sua vez, entrou na disputa com o ímpeto de conquistar apenas uma pequena bancada. Seguindo a tendência da eleição, apresentou novos nomes, mas não se desfez do discurso liberal que o representava desde 1985. Por fim, o NRF defendia um nacionalismo conservador, ao contrário da sua posição liberal durante o segundo governo de Lozada.

Fica claro, portanto, que a disputa continha entre as suas principais linhas condutoras questão da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais<sup>294</sup>. A Guerra do Gás, a convocação do referendo em 2004 e a edição da lei nº 3.058 mostraram, respectivamente, a capacidade de polarização política que o tema da gestão

---

<sup>293</sup> A principal referência para a reconstituição dessas preferências é o trabalho de Ballivián (2006)

<sup>294</sup> Cumpre ressaltar que estamos preocupados com a questão da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos, capaz de movimentar na população um profundo sentimento de pertencimento à população do país. Assim, não estamos afirmando que esta é a única causa possível, mas um caminho possível.

dos recursos naturais podia assumir num país de economia tão dependente dos recursos. Como o sucessor de Carlos Mesa não tinha a legitimidade das urnas para conduzir este aspecto tão delicado, esperava-se que o resultado das eleições de dezembro indicasse como seria tratada a questão do sistema de propriedade – visto que a nova política fiscal para o setor foi aplicada desde a publicação da lei nº 3.058.

De forma sintética, a vitória do PODEMOS representaria a conservação da estrutura de propriedade nas mãos das empresas estrangeiras (*P2*), enquanto a vitória do MAS representaria a expropriação das empresas estrangeiras e a adoção da estratégia *E2*. Para cada um dos grupos, os *custos* e os *benefícios* da manutenção ou mudança se apresentavam de modo distinto. Para os primeiros, na mudança os *benefícios* < *custos*, já que previam o pagamento da expropriação<sup>295</sup> e outra série de custos políticos e econômicos decorrente das medidas – por exemplo, o enfrentamento de um contencioso internacional. Para o segundo grupo, *benefícios* > *custos*, já que a recuperação da propriedade estatal do setor proveria uma elevação da arrecadação do Estado e maior controle sobre as riquezas naturais do país.

A divisão estava marcada, antes de tudo, por marcos ideológicos distintos<sup>296</sup> e, como aponta Stefanoni (2007), o novo modelo de participação do Estado na economia estava fundado na nacionalização dos hidrocarbonetos como reposição da autoridade estatal – seguida da recuperação das empresas de fundição de estanho. Mas a ideologia impregnada no discurso teria, na prática, um resultado mais brando que associa o retorno do Estado com os avanços das medidas neoliberais.

## 5.8. Variação na Estratégia de Desenvolvimento

O resultado da eleição ofereceu uma mudança significativa no cenário político do país por três razões principais. Em primeiro lugar, a vitória de Evo Morales, com 53,74% dos votos, para a eleição presidencial no primeiro turno – fato inédito nas eleições do país desde 1982. Em segundo lugar, o expressivo número de cadeiras que o MAS obteve no Senado e na Câmara<sup>297</sup>, o que permitia ao partido conduzir o governo sem a necessidade de formar uma coalizão. Em terceiro lugar, o fracasso eleitoral dos partidos tradicionais, que além de não terem tido votação expressiva na disputa

---

<sup>295</sup> Segundo Dunkerley (2007), um valor estimado em US\$10 bilhões.

<sup>296</sup> Segundo Ballivián (2007, p. 14), as pesquisas indicavam que 50% dos eleitores consideravam as propostas de Morales e Quiroga para o país muito diferentes uma da outra.

<sup>297</sup> Respectivamente 44,44% das cadeiras do Senado e 55,48% das cadeiras da Câmara (Corte Nacional Electoral).

presidencial, também não conseguiram eleger grande número de senadores e deputados<sup>298</sup>. Esse novo cenário também foi importante, pois demarcou um novo perfil de política de governo.

Diante da vitória histórica do MAS de Evo Morales<sup>299</sup>, estava clara não somente a opção da população por um perfil ideológico distinto daquele que havia marcado a economia do país nas duas décadas anteriores, mas também a aceitação do discurso de ruptura proposto por este partido. Discurso que estava dirigido desde a Guerra do Gás para a estatização do setor de recursos naturais administrado pelos IEs. Em outras palavras, o foco da demanda por intervenção do Estado na economia tinha uma diretriz bastante clara. O mais importante, no entanto, é notar que os acontecimentos narrados parecem confirmar a hipótese de trabalho: a competição política importa na variação da estratégia do setor de recursos naturais. Ao contrário do caso da capitalização dos anos 1990, o voto em peso no MAS parece informar uma coerência dos eleitores na escolha de um novo projeto de país para o período  $t + 1$ , que estava guiado, no primeiro plano, pela recuperação do patrimônio nacional e, assim, da sua soberania<sup>300</sup>.

A nacionalização/estatização do setor de recursos era, a partir de então, uma dívida eleitoral que caso não fosse paga aguçaria novamente a ira popular. Entretanto podemos observar dois momentos: 1) momento eleitoral – que nos permite prever a variação para *Estatização com maior controle estatal*; e 2) momento governamental. Quando assume o governo, no dia 22 de janeiro de 2006, Morales já havia reiterado o compromisso de estatizar o setor de gás natural. Nesse contexto, o prazo de 180 dias para a revisão dos contratos estipulado pela lei 3.058 já havia expirado<sup>301</sup> sem que o governo de Eduardo Rodriguez houvesse dado passos significativos para solucionar a questão. O primeiro sinal concreto de que o discurso seria convertido em prática ocorreu em março, quando Morales mandou prender o diretor-geral e o diretor de operações da Repsol YPF em Santa Cruz alegando que a empresa Andina<sup>302</sup> tinha contrabandeado

---

<sup>298</sup> O MNR conseguiu apenas 3,70 % das cadeiras do senado – ou seja, elegeu apenas um senador – e 5,38% das cadeiras na Câmara – apenas 7 deputados. (Corte Nacional Electoral)

<sup>299</sup> Histórica não só pelo fato de ocorrer no primeiro turno, mas também por se Morales o primeiro indígena a chegar à presidência do país. Esse fato foi marcante na condução da política pública do novo governo em relação aos indígenas.

<sup>300</sup> STEFANONI, P. (2007). Siete Preguntas e Siete Respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. *Nueva Sociedad*, 46-65.

<sup>301</sup> Em novembro de 2005 a lei completara 180 dias de publicação.

<sup>302</sup> Para rememorar, na capítulo 4 apontamos a criação de duas empresas a partir da YPFB, uma delas a Andina, gerida pela empresa espanhola Repsol YPF.

petróleo ilegalmente sem pagar impostos<sup>303</sup>. Segundo DeShazo (2008), este ato foi visto como um tiro de advertência para as empresas privadas.

No dia 1º de maio a perspectiva de mudança na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais toma corpo através da edição do Decreto Supremo (DS) nº28.701. Este estipula a nacionalização e recuperação dos hidrocarbonetos, em aplicação à lei dos hidrocarbonetos, taxa a capitalização da YPFB como um ato de traição à pátria, transfere as ações das companhias privatizadas para a empresa estatal e, por fim, afirma “Que esta medida se inscribe en la lucha histórica de las naciones, movimientos sociales y pueblos originarios por reconquistar nuestras riquezas como base fundamental para recuperar nuestra soberanía”.

Para impactar com sua decisão, mobiliza o Exército e ocupa as usinas e refinarias, num total de 53 instalações das companhias estrangeiras. Com essa medida, Morales conseguia granjear a atenção da população e mostrar sua capacidade de cumprir as promessas de campanha – fator fundamental para continuar a sua agenda de reformas<sup>304</sup>. Embora o ato de nacionalização tenha ocorrido sob a intervenção do exército, o que condiria com a estratégia *E1*, o resultado prático de todo esse contexto foi a mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais de *Privatização com IEs (P2)* para *Estatização com menor controle Estatal (E2)*. Ou seja, houve uma distensão dos intentos iniciais de expropriação pelo governo.

## 5.9. Resultados da nova Estratégia de recursos

Após 1º de maio, a transferência dos ativos das companhias capitalizadas – Andina, Chaco, Transredes e Empresa Boliviana de Refinación – para a YPBF abandonou o tom retórico e tornou-se mais conciliador. O DS 28.701 estabelecia um novo prazo de 180 dias para as empresas renegociarem os seus contratos com o governo. Mas logo nos primeiros momentos da nacionalização, o governo percebeu a necessidade de abrandar o discurso eleitoral e adotar uma postura pragmática. Dunkerley (2007) lança luzes sobre a questão:

If there were some on the left who really believed that YPFB could be seamlessly transformed by edict into some kind of mega-*ayllu*, they discovered in August 2006 just how complicated it was to secure sufficient working capital to allow the company to operate with minimal efficiency (a

---

<sup>303</sup> DeShazo, 2008, p. 345.

<sup>304</sup> DeShazo (2008) também atribui a nacionalização à proximidade das eleições para a Assembléia Constituinte, que ocorreria em 06 de agosto de 2006. Com isso, Morales mantinha a sua base unida em torno de um novo ideal político. Stefanoni (2007) segue a mesma linha argumentativa, ao indicar que a nacionalização era, sim, um ato de elevar a popularidade do líder, que chegou a 81% após o ato.

little under \$2 billion) and buy back the shares that had been ‘ sold’ in 1997, let alone negotiate new export prices with neighboring markets, or conduct professional audits of the foreign companies, or negotiate new operating contracts with them. And none of this addressed the issue of the payment of state pensions, the funds for which had been derived from Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) initial capitalization (Dunkerley, 2007, p. 144)

Assim, se num primeiro momento Morales havia composto o seu ministério e a presidência da YPFB com militantes nacionalistas, no segundo momento eles foram substituídos por figuras “mais moderadas, que ajudariam a materializar a assinatura de novos contratos com 12 empresas estrangeiras, poucas horas antes que o prazo expirasse em 28 de outubro”<sup>305</sup>.

Por conta disso, no fim de outubro, a nova estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais assumia o caráter de *Estatização com menor controle estatal* (E2). Isso porque a recuperação das ações dos bolivianos, constante no decreto, implicava sua retomada das mãos dos fundos de pensão privados<sup>306</sup>, mas não a expropriação das ações das 12 empresas estrangeiras presentes no país – que necessitavam de indenização<sup>307</sup>. Dessa forma, a refundação da YPBF trazia o Estado novamente para o setor de hidrocarbonetos, mas não instituía o controle total e irrestrito que o termo nacionalização parece impor, ou seja, a estratégia E1.

O resultado mais visível da mudança da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais para o país andino foi a rápida elevação na arrecadação estatal já a partir de 2005, quando entra em vigor o novo imposto dos hidrocarbonetos (IDH). Conforme observamos na tabela 5.3, há um aumento consistente na arrecadação com os hidrocarbonetos: elevação de 196% do valor coletado entre 2004 e 2006. Entre 2004 e 2009, o aumento dos impostos sobre os hidrocarbonetos também foi expressivo: 280%. O principal fator dessa expansão foi a introdução da tarifa de 32% do IDH. Do mesmo modo, a arrecadação total do Estado também sofreu uma expansão notável de 75%, ente 2004 e 2006, e de 205% entre 2004 e 2009.

Percebe-se, já no ano de 2005, o impacto positivo que a nova carga tributária teve no histórico de arrecadação do país. A partir da aprovação dessa nova política fiscal para o setor pode-se dizer que a Bolívia vivia um *boom* de receitas por conta da arrecadação de receitas fiscais para o setor de recursos naturais, ao contrário do que

---

<sup>305</sup> DeShazo, 2008, p. 346.

<sup>306</sup> Devemos frisar que a capitalização previa 50% +1 das ações para financiar os fundos de pensão e o restante para as empresa privadas.

<sup>307</sup> Stefanoni ,2007, p. 59.

havia ocorrido no fim dos anos 1990, quando a arrecadação ficou estável em comparação ao período pré-capitalização.

**Tabela 5.3. Arrecadação de Impostos Bolívia em milhões de US\$ entre 2002 e 2009 (preliminar)**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ingressos Totais</b>	2.301	2.387	2.541	3.027	4.434	5.589	7.589	7.754
<b>Impostos sobre os hidrocarbonetos*</b>	382	379	445	858	1.316	1.449	1.661	1.691
<b>1. Royalties</b>	190	236	299	335	389	412	469	523
<b>2. IDH</b>	-	-	-	288	680	741	863	914
<b>3. IEDH</b>	192	143	147	234	247	296	329	254

Fonte: Elaboração do autor através dos dados do Estado Plurinacional De Bolívia: Ministerio De Economía Y Finanzas Publicas (2009).

\* O somatório da arrecadação de royalties, do IDH (a partir de 2005) e do IEDH<sup>308</sup>.

A outra face da elevação dos ingressos totais na arrecadação fiscal do país é atribuída pelo Ministério de Economia e Finanzas Públicas do Estado Plurinacional da Bolívia, na Memória Fiscal 2009, à maior participação do Estado na economia, desde a recuperação dos recursos naturais, através de Empresas Estatais<sup>309</sup>. Do mesmo modo, o Avilar (2007, p. 40) afirma que a política de nacionalização operou resultados positivos para o país, sobretudo quanto às receitas estatais: “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”.

De fato, a recriação da YPFB foi fundamental para azeitar política pública do Estado, ao introduzir a partir de 2006 um grande volume de recursos para as arcas estatais – conforme observamos na tabela 5.4 –, mesmo que a companhia esteja operando com déficits nesses anos. Ademais, através do poder conferido ao Estado pela lei n° 3.058 (arts. 10-16) para promover a industrialização e o desenvolvimento econômico do país a partir da YPFB, o governo logrou criar em 2008 um generoso subsídio aos combustíveis<sup>310</sup> que consome, em média, US\$380 milhões ao ano dos recursos do Tesouro Nacional. Além disso, também reduziu o imposto cobrado ao consumidor dos combustíveis refinados.

<sup>308</sup> Esse imposto não incide sobre a produção, mas sim no consumo dos hidrocarbonetos. Portanto, a população quem paga esse imposto e não os IEs. Como o nosso argumento busca explicitar a ausência de entradas por parte da tributação da produção, não consideramos esse imposto no cálculo. Ademais, ele permanece constante, assim como os royalties, na matriz de arrecadação.

<sup>309</sup> Cf. Estado Plurinacional de Bolívia: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas. (2009). *Memoria Fiscal*. La Paz., parte III.4, p. 73.

<sup>310</sup> O Decreto Supremo 29.777 estabeleceu uma nova margem de cálculo para a refinação do barril de petróleo subsidiado pelo Estado.



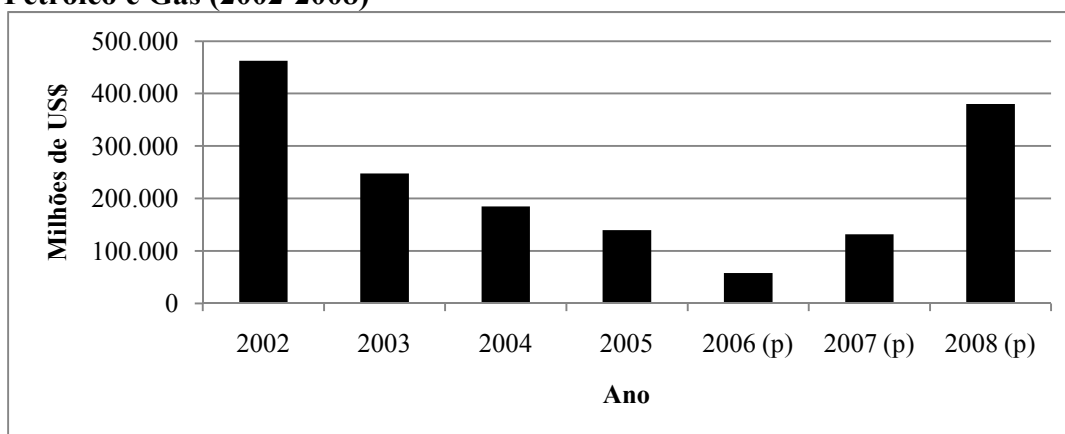
**Tabela 5.4. Receita da YPFB 2006-2009 (em milhões de US\$)**

Ano	2006	2007	2008	2009(p)
Receita YPFB	336	906	1111	1261
Déficit Global	-55	-80	-435	-69

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Estado Plurinacional De Bolivia: Ministerio De Economía Y Finanzas Publicas (2009).

(p) preliminar

Por outro lado, desde os primeiros protestos da Guerra do Gás, passando pela convocação do referendo, até a adoção da estratégia *E2*, há uma queda na entrada investimentos estrangeiro diretos, conforme observamos na Tabela 2. Assim, de uma média de investimentos de US\$356 milhões entre 1996-2002 (ver gráfico 5.5.), os investimentos estrangeiros entre 2003-2008 caíram para uma média de US\$190 milhões. Mas o resultado parcial dos investimentos estrangeiros em 2008 sugere que a distensão do governo em relação à nacionalização foi fundamental para atrair novos recursos.

**Gráfico 5.5. Bolívia: Investimentos Estrangeiros em US\$ Diretos em Exploração de Petróleo e Gás (2002-2008)**

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: <<http://www.ine.org.bo/>>. Acesso em: 10 de dez. 2010.

Nessa toada, superada a questão inicial da Guerra do Gás – a exportação de gás ao Chile – o governo boliviano selou um contrato de venda de gás à Argentina através da estrutura de gasodutos existente entre os países. Tal fato pode levar a uma elevação no volume de exportações do país, bem como uma maior arrecadação fiscal no futuro.

Ao fim, o sucesso da expansão de arrecadação e da economia provido pela nova estratégia de desenvolvimento do setor de recursos *E2*<sup>311</sup> é bastante visível nos últimos quatro anos. A aprovação de uma nova constituição em 2006 – que estava na pauta desde a Guerra do Gás – e a reeleição de Evo Morales com 64,22% dos votos em 2009

<sup>311</sup> O documento Memoria Fiscal de 2009 é explícito em informar que a melhora da arrecadação do país a partir de 2006 ocorre por conta da estatização e criação do IDH.

são indicativos fortes de que o retorno do nacionalismo econômico – encarnado na mudança de estratégia do setor de recursos – havia atingido o eleitor mediano e, assim, a aprovação popular.

Portanto, adoção da estratégia Estatização com menor controle estatal (*E2*) no ano de 2006 está intimamente relacionada à polarização da competição política no início dos anos 2000. No centro do debate, estavam questões de soberania e riqueza nacional, claramente sintetizada no setor de recursos naturais.

A emergência de novos atores políticos, em decorrência da descentralização política promovida pelas reformas estruturais dos anos 1990, deu vazão a uma série de demandas não contempladas na representação dos partidos tradicionais. De um lado, os movimentos sociais e sindicatos – que deram vida a partidos como o MAS e o MIP – aproveitaram a oportunidade para explicitar as suas demandas. Do outro, o Estado boliviano, em severa crise econômica e com déficit de representação política, não conseguia responder aos reclames populares. Estava pronta a fórmula de tensão social que acometeu o país na primeira metade dos anos 2000. A Guerra da Água e, posteriormente, a Guerra do Gás são episódios marcantes dessa animosidade e da ressurreição da ideologia de esquerda na Bolívia, ao menos na dimensão intervenção do Estado na economia. Esses fatos simbolizam a perda de legitimidade dos IEs na administração do setor de recursos do país.

Se os *benefícios* com a capitalização não haviam sido percebidos (ver capítulo 4), o novo mote dos grupos de esquerda era a nacionalização dos recursos. A convocação do referendo, em 2004, e aprovação da lei 3.058, em 2005, mostravam que, para a população, os *benefícios* da Estatização eram explícitos. Da mesma forma, para o principal partido de oposição, o MAS, o *benefício* de estatizar também superava em muito os *custos* supostamente apontados pelos partidos à direita. Ao vencer as eleições com essa pauta, o partido logrou nacionalizar os recursos, mas o fez de forma mais branda, ao aceitar que os *custos* de uma expropriação (*E1*) seriam maiores que os *benefícios* de manter os IEs sob um regime híbrido (*E2*).

## Conclusões

---

Em termos gerais, os resultados apresentados nesse trabalho são compatíveis com o esforço de aplicar a variável competição política ao exame da variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. Da mesma forma, na busca de identificar como os Estados dependentes da exportação de recursos naturais se apropriam das rendas provenientes da exploração do setor.

O trabalho busca contribuir com a nova agenda de pesquisa acerca do impacto de tais receitas na vida política econômica dos Estados. Para tanto, partimos do pressuposto teórico de que as rendas não correm necessariamente como um maná dos deuses para as mãos do Estado, baseados na teoria proposta por Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010) acerca das estratégias de desenvolvimento do setor de recursos naturais exposta na seção 2.1. Nesse caso, existem múltiplas estratégias que afetam a capacidade de apropriação de receitas por parte dos Estados. As estratégias representam cursos de ação política por parte dos Estados. O ponto é que as estratégias do setor de recursos variam ao longo do tempo e do espaço, fato que conduz à pergunta de pesquisa: o que leva à variação da estratégia do setor de recursos naturais?

A nossa hipótese de pesquisa foi que a variação da estratégia ocorre por conta da competição política, de acordo com o sentido exposto em Downs (1999). Em breve recapitulação, expomos que a variação ocorre em termos de ruptura do marco legal atual ( $t$ ) para adoção de um novo modo ( $t+1$ ) de desenvolver as relações que cercam a exploração dos recursos. O vetor dessa mudança seria a população, que durante os períodos eleitorais, busca estratégias que tendam a redistribuir os recursos de forma mais benéfica aos seus interesses.

A partir dessas contribuições teóricas, buscamos analisar o problema de pesquisa através do método estudo de caso, na qual a unidade de análise é o caso boliviano. Nele se constata tanto uma grande dependência em relação aos recursos naturais como uma grande variação na estratégia de desenvolvimento do setor de recursos. Assim, as duas perguntas do trabalho se aplicam ao caso em análise: o que levou a variação da estratégia no caso boliviano? Qual o resultado de cada mudança na apropriação de rendas por parte do Estado?

Como se trata de um estudo de caso, cujo intuito é testar teorias, as principais conclusões se encontram desenvolvidas na segunda parte. No capítulo 3, apontamos que a principal estratégia do setor de recursos na Bolívia pós-revolucionária foi Estatização

com menor controle estatal (E2). Esta permitiu que durante o *boom* dos recursos naturais, nos anos 1970, o governo se apropriasse fartamente das rendas provenientes dos recursos para diversos fins, como a patronagem e o *rent-seeking*. Como sugere Auty (1993), a grande dependência da exportação de recursos naturais combinada com a má gestão das rendas foi um elemento importante da instabilidade econômica que atingiu o país nos anos 1980. Não por acaso, um dos pontos críticos do programa de reestruturação econômica (NPE) consistiu na reestruturação das empresas estatais do setor de recursos naturais, apontadas pelos analistas como os principais vetores da crise do país.

Confirmando a tese de Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010), mesmo com a política econômica neoliberal, que buscou racionalizar os processos do Estado, a manutenção da estratégia E2 continuou a prover um volume consistente de receitas não fiscais para as arcas estatais (cf. tabela 10). Embora a NPE previsse a privatização das empresas estatais, os custos da mudança de estratégia do setor de recursos naturais eram bastante elevados, já que tal mudança provocaria uma perda substantiva de receita para o governo central. Desse modo, a tentativa de variação da estratégia do setor de recursos no país foi tardia – uma década depois do início da NPE –, pois, para modificar o *status quo*, necessitava de um amplo respaldo da população.

No capítulo 4, a questão da variação da estratégia de desenvolvimento do setor de recursos naturais num contexto de competição política democrática é discutida com mais vagar. Isso porque a eleição de Sánchez de Lozada para a presidência sob o manto da ampla agenda reformista *Plan de Todos*, que incluía a capitalização do setor de recursos naturais, mobilizou a vida política do país. Ao analisarmos o período dos anos 1990, concluímos que a hipótese de que a competição política leva à variação da estratégia do setor de recursos pode ser parcialmente confirmada durante esse período: os eleitores votaram racionalmente num projeto político localizado à direita, porém não esperavam que algumas agenda, como a privatização do setor de recursos fosse levada à cabo. Assim, a teoria de Downs (1999) parece parcialmente capaz de explicar esse momento histórico.

Isso porque apesar de Lozada ter sido eleito com uma considerável margem de apoio popular ao seu projeto reformista e de ter formado a maioria do parlamento, a aprovação da lei 1.689, que introduziu a privatização do setor de recursos no país, não teve grande respaldo popular. Duas razões sustentam essa conclusão. Primeiramente, a ausência de informação e debate acerca do projeto de capitalização, conduzido às portas

fechadas por técnicos contratados pelo governo, tomou de surpresa os eleitores, já que o tema privatização havia sido pouco explorado durante a campanha eleitoral. Em segundo lugar, os resultados das eleições subsequentes demonstraram a desaprovação ao partido do presidente, que não conseguiu eleger um sucessor a despeito das inúmeras reformas promovidas em seu mandato.

Ainda no capítulo 4, conclui-se que o resultado que a adoção dessa estratégia Privatização para Investidores Estrangeiros (*P2*) promoveu a restrição da apropriação das rendas pelo governo central. Embora Lozada tivesse assegurado durante a promoção da privatização que a arrecadação do Estado cresceria por conta dos investimentos que ela iria gerar, os *benefícios* prometidos pela mudança não foram percebidos no curto prazo. Demonstramos, através dos dados fiscais coletados, que houve uma queda da arrecadação no período posterior à privatização. Assim, o caso boliviano aponta um fenômeno distinto ao daquele apontado pela teoria da maldição dos recursos: o acesso às rendas dos recursos naturais declinou em comparação ao período anterior à privatização, mesmo com o *boom* do preço do gás natural. Assim, a teoria de Luong e Weinthal (2001, 2006 e 2010) parece, mais uma vez, encontrar sustentação empírica.

No capítulo 5, chegamos à conclusão de que a polarização da competição política em torno da estratégia de recursos, no início dos anos 2000, foi fundamental para a adoção da Estatização com menor controle estatal. Assim, nesta parte, a nossa hipótese de pesquisa encontra maior força explicativa. O principal sustentáculo dessa conclusão foi a constatação de que a emergência de novos atores políticos, em decorrência da descentralização política, implantada nos anos 1990, deu vazão a novas demandas sociais. Sobretudo após a Guerra da Água e a Guerra do Gás, quando ressurgiu no país uma ideologia de esquerda que prega uma maior intervenção do Estado na economia. O referendo do gás, em 2004, e aprovação da lei 3.058, em 2005, pavimentaram o caminho para a eleição de Evo Morales, cujo mote de campanha era a nacionalização do setor de hidrocarbonetos. A eleição desse candidato com expressivos 53,74% dos votos culminou na nacionalização do setor em 1º de maio de 2006.

O resultado da nova estratégia condiz, novamente, com a teoria exposta em Luong e Weinthal (2001, 2006, 2010). Logo após a estatização do setor, a arrecadação do Estado cresceu 205% entre 2004 e 2009, tendo clara ligação com a elevação dos impostos ao setor de hidrocarbonetos. Com isso, o governo voltou a ter um instrumento poderoso de apropriação de rendas: a empresa estatal YPFB.

Assim, as principais conclusões que se pode extrair da análise feita neste trabalho são: a) a competição política pode explicar a variação da estratégia de recursos nos países de modo satisfatório, porém essa ilação depende de testes mais aprofundados em outros contextos, a exemplo do venezuelano, a fim de amadurecer o argumento aqui lançado; b) a relação dos países com os recursos naturais está cercada de interesses mediados pela população, elites governantes e investidores estrangeiros, que devem ser identificados a fim de entender o equilíbrio entre a estratégia de recursos e os resultados políticos e econômicos esperados; c) as múltiplas estratégias de desenvolvimento do setor de recursos, composta pela política fiscal e pelo regime de propriedade, afetam de modo consistente a capacidade dos governos se apropriarem das receitas provenientes da exploração e exportação dos recursos, por isso, as análises do impacto do sistema de recursos nos países dependentes devem levar em conta as estratégias em diferentes contextos.

Muito embora se trate de uma conclusão, cabe, por fim, ressaltar que esta agenda de pesquisa procura os caminhos do amadurecimento. Desta forma, esse trabalho busca lançar as bases desse rico debate na academia brasileira e testar o desenho de pesquisa em novos contextos.

## Referências Bibliográficas

- ALEXANDRE, C. Bolívia: instabilidade política e dificuldade de inserção regional. In: COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. D. **A Agenda Sul Americana: Mudanças e Desafios para o século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- ANTELO, E. Políticas de Estabilización de Reformas Fiscales en Bolivia a partir de 1985. **Manuscrito, Departamento de Economia, Universidade Católica Boliviana.**, 2000.
- ARRARÁS, A.; DEHEZA, G. Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referendum. **Revista de ciencia política (Santiago)**, 2005.
- ASSIES, W. Bolivia: A Gasified Democracy. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, 2004. 25-43.
- AUTY, R. M. **Sustaining Development in Mineral Economies: the resource curse thesis**. New York: Routledge, 1993.
- AVILA, J. P. G. Bolívia: processos de mudança e política externa. **Diplomacia, Estratégia e Política**, p. 36-48, 2007.
- ÁVILA, P. P.; RODRÍGUEZ, A. **El Gas de Los Monopolios: análisis de la política de hidrocarburos en Bolivia**. La Paz: CEDLA, 2006.
- BALLIVÍAN, S. R. La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia. **Cuadernos del CENDES**, p. 1-37, 2007.
- BANK, W. **Bolivia Hydrocarbon Sector Reform and Capitalization Technical Assistance Project**. [S.l.]. 1995.
- BANK, W. **Bolivia: Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector Volume 1. Report N° 191/96**. Washington. 1996.
- CAMARGO, A. J. C. J. D. **Bolívia - A Criação de um Novo País**. Brasília: FUNAG, 2006.
- CHUA, A. The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries. **Faculty Scholarship Series. Paper 342**, 1995.
- COLLIER, P.; HOFFLER, A. Democracy and Resource Rents, 2005.
- DESHAZO, P. Bolívia. In: WEEINTRAUB, S. E. A.; (ORGANIZADORES), T. D. G. **Cooperação energética nas Américas: entraves e benefícios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- DOMINGO, P. Revolution and the Unfinished Business of Nation- and State-Building. In: GRINDLE, M.; DOMINGO, P. **Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 364-379.

- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- DUNKERLEY, J. The Origins of the Bolivian Revolution in the Twentieth Century: some reflections. In: GRINDLE, M.; DOMINGO, P. **Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 135-163.
- DUNKERLEY, J. Evo Morales, the 'Two Bolivias' and the Third Bolivian Revolution. **Journal of Latin American Studies**, 2007. 133-166.
- DUNNING, T. Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability. **Journal of Conflict Resolution**, p. 451-482, 2005.
- DUNNING, T. **Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DUNNING, T. Endogenous Oil Rents. **Comparative Politics Studies**, p. 379-410, 2010.
- EIFERT, B.; GELB, A.; TALLROTH, N. B. The Political Economy of fiscal policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries. **World Bank Policy Research Working Paper**, Outubro 2002.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. **Memoria Fiscal**. La Paz. 2009.
- GAMARRA, E. Political Parties Since 1964: the construction of Bolivia's multiparty system. In: GRINDLE, M.; DOMINGO, P. **Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 289-317.
- GAMARRA, E. A.; MALLOY, J. M. La Dinámica Patrimonial de la Política Partidaria en Bolivia. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. **La Construcción de Instituciones Democráticas**. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1997. p. 327-354.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Massachusetts: MIT Press, 2004.
- GORDON, R.; STENVOLL, T. **STATOIL: A Study in Political Entrepreneurship**. Energy Forum James A. Baker III Institute for Public Policy: Rice University. [S.l.]. 2007.
- GRINDLE, M. S. Shadowing the past? Policy Reform in Bolivia, 1985-2002. In: GRINDLE, M.; DOMINGO, P. **Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 318-344.
- GUIMARÃES, C.; DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. Bolívia - A História sem Fim. **Análise de Conjuntura OPSA**, Abril 2005.
- GUZZINI, S. On the measure of power and the power of measure in International Relations. **DIIS Working Paper**, 2009.
- HABER, S.; MENALDO, V. Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse. **Working Paper**, 2009.



- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, 2003. 193-223.
- HARGREAVES-HEAP, S. P.; VAROUFAKIS, Y. **Game Theory**: A critical introduction. [S.l.]: Routledge, 2004.
- HAYES, M. H.; JAFFE, A. M.; VICTOR, D. G. **Natural Gas and Geopolitics**: from 1970 to 2040. [S.l.]: Cambridge University Press, 2008.
- HOLANDA, F. M. B. D. **O gás natural no Mercosul**: uma perspectiva Brasileira. Brasília: FUNAG, 2001.
- IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1993.
- JÚNIOR, J. F. Think tanks e a política energética do governo Obama para a América Latina. **Análise de Conjuntura OSPA**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 1-17, Julho 2009. ISSN 1809-8924.
- KARL, T. **The Paradox of Plenty**: Oil Booms and Petro-States. Berkeley: University of California Press, 1997.
- KATO, J. Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists. **British Journal of Political Science**, Oct. 1996. 553-582.
- KHOL, B. El Plan de Todos. **International Journal of Urban and Regional Research**. , 2003.
- KLEIN, H. S. **A concise history of Bolivia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- KNIGHT, J. **Institutions and Social Conflict**. New York: Cambridge University Press, 1992.
- KOHL, B.; FARTHING, L. **Impasse in Bolivia**. London: Zed Books, 2007.
- LA TORRE, A.; SINNOT, E.; NASH, J. **Recursos Naturais na América Latina**: Indo além das altas e baixas. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- LANDMAN, T. **Issues and methods in comparative politics**. New York: Routledge, 2008.
- LINERA, A. G. et al. **Democracia en Bolivia**: cinco análisis temáticos del segundo estudio nacional sobre democracia y valores democráticos. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2005.
- LINS, H. N. Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI. **Revista de Economia Política**, p. 228-244, 2009.
- LOWI, T. J. American Business, Public Choice, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**, Jul 1964. 677-715.
- LUONG, J. Rethinking the Resource Curse: Ownership Structure and Institutional Capacity. **Annual Political Science Review**, p. 32, 2006.
- LUONG, J.; WEINTHAL, E. Combating the resource curse: an alternative solution to managing mineral wealth. **Perspectives on Politics**, 2001. 35-53.

LUONG, P. J.; WEINTHAL, E. Prelude to the resource curse: explaining oil and gas development strategies in the soviet successor states and beyond. **Comparative Political Studies**, p. 367-399, 2001.

LUONG, P. J.; WEINTHAL, E. **Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. D. S. Esquerda e Direita no Brasil: uma análise contextual. **33º Encontro da ANPOCS, GT 28.**, 2009.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. **The Crisis of Democratic representation in Andes**. California: Stanford University Press, 2006.

MARES, D. R. Natural Gas Pipelines in Southern Cone. **Geopolitics of Natural Gas Study**, Maio 2004. 1-42.

MARES, D. R. Natural gas pipelines in the Southern Cone. In: HAYES, M. H. . J. A. M. . & V. D. G. **Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2008.

MATHIAS, M. C.; SZKLO, A. Lessons learned from Brazilian natural gas industry reform. **Energy Policy**, p. 6478-6490, 2007.

MAYORGA, F. **Encrucijadas: Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia**. La Paz: CESU-UMSS, 2007.

MAYORGA, R. A. Bolivia's Democracy at the Crossroads. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. **The third wave of Democratization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 149-178.

MAYORGA, R. A. Outsiders and Neopopulism: the road to plebiscitary democracy. In: MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. **The crisis of democratic representation in the andes**. California: Stanford University Press, 2006. p. 132-167.

MCGUIGAN, C. The benefits of FDI: is foreign investment in Bolivia's oil and gas delivering? **CEDLA**, 2007.

MEALLA, L. T. **Por el sí Por el no: análisis de resultados del Referéndum 2004**. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The economic journal**, 2006. 1-20.

MORALES, J. A. Bolivia's Tin and Gas Natural Crises of 1985-1989. **Instituto de Investigaciones Socio Económicas**, p. 1-49, 1992.

MORALES, J. A. The National Revolution and its Legacy. In: GRINDLE, M.; DOMINGO, P. **Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 213-231.

- MORRISON, K. M. Oil, Non-Tax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability. **International Organizations**, p. 107-138, 2009.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- OSTROM, E. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PHILIP, G. **Oil and Politics in Latin America**. Melbourne: Cambridge University Press, 1982.
- ROBINSON, J. A.; TORVIK, R.; VERDIER, T. Political Foundations of the resource curse. **Journal of development Economics**, 2006. 447- 468.
- ROSAS, G. Issues, Ideologies, and Partisan Divides: Imprints of Programmatic Structure on Latin American Legislatures. In: KITSHELT, H., et al. **Latin American party system**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 70-94.
- ROSS, M. Does Oil Hinder Democracy? **World Politics**, p. 325-361, 2001.
- ROSS, M. Oil and Democracy revisited. **Manuscrito. Departamento de Ciência Política, Universidade da Califórnia, Los Angeles**. <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/>. , 2010.
- ROSS, M. L. The Political Economy of the Resource Curse. **World Politics**, January 1999. 297-322.
- ROSSER, A. The Political Economy of Resource Curse. **Institute of Development Studies**, p. 01-34, 2006.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural Resource Abundance and Economic Growth. **Center for International Development and Harvard Institute for International Development**, 1997. 1-50.
- SALMAN, T. Bolivian and the Paradoxes of democratic consolidation. **Latina American Perspectives**, November 2007. 111-130.
- SANG-HYUN, Y. The Political Economy of Public Enterprise Reform: a comparative study of mineral sector cases in latin america. **Dissertation of Doctor of Philosophy University of Texas at Austin**, May 2006.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada Vol. 1: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SINGH, J. P. **Negotiation and the Global Information Economy**. [S.l.]: Cambridge, 2008.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In. In: EDITED BY EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SMITH, B. Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960-1999. **American Journal of Political Science** , April 2004. 232-246.

- SNYDER, R.; BHAVNANI. Diamonds, Blood, and Taxes: a revenue centered framework for explaining political order. **Journal of Conflic Resolution**, August 2005. 563-597.
- STARKEY, B.; BOYER, M. A.; WILKENFELD, J. **Negotiating a Complex World: An Introduction to International Negotiation**. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999.
- STEFANONI, P. Siete Preguntas e Siete Respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. **Nueva Sociedad**, p. 46-65, 2007.
- STEVENS, P. 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**, 2001. 5-30.
- STEVENS, P.; DIETSCHKE, E. Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward. **Energy Policy**, 2008. 56–65.
- STIJNS, J. Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited. **Resources Policy**, p. 107-130, 2005.
- TABORGA, J. R. Q. Bolivia, entre la crisis y el caos: existe una salida negociada? **Análise de Conjuntura OPISA nº 11**, 2005.
- THE WORLD BANK. **Implementation Completion Report. Bolivia. Hydrocarbon Sector Reform and Capitalization Technical Assistance Project. Report N° 19476**. [S.l.]. 1999.
- THE WORLD BANK. **World Development Indicators**. [S.l.]: [s.n.], 2009.
- TORVIK, R. Natural resources, rent seeking and welfare. **Journal of Development Economics**, p. 455-470, 2002.
- TSEBELIS, G. **Atores com poder de Veto**. São Paulo: FGV, 2009.
- WANTCHEKON, L. Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments? **Leitner Program Working Papers**, 2000.
- WANTCHEKON, L.; JENSEN, N. Resource Wealth and Political Regimes in Africa. **Comparative Political Studies**, September 2004. 816-841.
- WEINTRAUB, S. **Cooperação energética nas Américas: entraves e benefícios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- WENAR, L. Property Rights and the Resource Curse. **Philosophy & Public Affairs**, 2008.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- ZUCCO JR, C. Bolívia: Política Doméstica e Inserção Regional. **Estudos e Cenários OPISA**, Rio de Janeiro, p. 1-39, Agosto 2008.