

CAPÍTULO 4

Instituições e a maldição ou bênção dos recursos

Mensagens principais: a variedade de resultados do desenvolvimento econômico em condições de abundância de recursos em geral se explica como consequência de diferenças na qualidade institucional. No entanto, estudos de amostras entre países ainda não produziram evidências empíricas convincentes de que a maldição dos recursos naturais depende da qualidade das instituições. Avançando além das médias, as experiências de numerosos países salientam os riscos para o desenvolvimento social e econômico, quando, à bonança de recursos, se associam efeitos perversos decorrentes de debilidades institucionais e de más políticas econômicas.

No cerne da história institucional, encontra-se a possibilidade de rendas econômicas grandes e voláteis – em geral, oriundas de minerais, em especial do petróleo – corromperem o processo político, levando à patronagem e ao compadrio, à busca de rendas econômicas e, em situação extrema, à instabilidade política e a conflitos violentos. Para gerenciar os recursos naturais e essas rendas econômicas – suscetíveis como são à volatilidade –, o governo deve assumir compromissos confiáveis com os cidadãos de, ao longo do tempo, explorar com sabedoria e prudência essas dádivas. Quando os horizontes dos políticos são curtos e os compromissos são difíceis, as consequências da fatura de recursos naturais tendem a se tornar problemática. Decerto, muitos são os exemplos na história da ALC em que as rendas eco-

nômicas dos recursos naturais suscitaram comportamentos autocráticos ou controles institucionais corruptos dos gastos durante a bonança, semeando desolação nas recessões seguintes. Porém, comparada com outras regiões em desenvolvimento, a ALC escapou do pior. A busca e a dissipação das rendas econômicas não foram assim tão graves em muitos países. A estatização dos recursos foi menos problemática que em outros lugares. E as rendas econômicas oriundas do petróleo e dos minérios não sufocaram a democracia nem deflagraram conflitos violentos. A explicação talvez resida na capacidade das sociedades da ALC de atuar de maneira coletiva para punir os maus comportamentos do governo. Quando os cidadãos são capazes de disciplinar os políticos, os governos são menos tendentes a renegar seus compromissos políticos.

Do mesmo modo como ocorreu com a doença holandesa, as explicações institucionais sobre a hipótese de a abundância de recursos naturais não produzir crescimento econômico sustentado tem uma longa história na literatura econômica.¹ O argumento básico é o de que os recursos naturais podem envenenar as instituições – talvez ainda mais nas situações em que as descobertas e as bonanças de recursos naturais ocorrem quando as instituições do país já são deficientes – e a debilidade institucional pode, por seu turno, abalar o crescimento.² A mineração e a agricultura em enclaves nem sempre exigem muito desenvolvimento institucional e são capazes de se acomodar bem em ambientes com má governança e com falhas substanciais no império da lei, situação que pode até agravar a precariedade do equilíbrio e a fragilidade das instituições.

Em especial, as más instituições podem fomentar formas de exploração dos recursos naturais que não se baseiam em ambientes contratuais sofisticados. Nessas circunstâncias, as demandas por mudança institucional podem ser baixas, porque os benefícios de mudanças institucionais marginais seriam menores que os decorrentes da exploração de recursos em ambientes contratuais complexos e eficientes (por exemplo, quando a exploração dos recursos se associa à formação de arranjos produtivos locais envolvendo atividades econômicas correlatas, a ligações substanciais para frente e para trás e a efeitos vigorosos de rede e de externalidades). Nessas condições, situações de equilíbrio precário tendem a desenvolver-se: instituições fracas conduzem a padrões

de exploração de recursos naturais que não exigem melhores instituições, o que preserva as instituições deficientes e afeta negativamente o crescimento econômico.³

Sem um grande salto na qualidade institucional, países ricos em recursos naturais, mas pobres em instituições, talvez não consigam promover o equilíbrio adequado, em que riqueza de recursos, boas instituições e crescimento econômico se reforçam mutuamente (Vardy, 2010; ver Quadro 4.1). Esse raciocínio é compatível com a teoria dos ciclos de renda econômica, segundo a qual as condições iniciais determinam se a “maldição” se concretizará, enfatizando a existência de limiares de qualidade institucional, abaixo dos quais a descoberta de recursos naturais prejudica a trajetória de desenvolvimento do país (Auty, 1993).⁴

Trabalhos empíricos ainda não produziram evidências convincentes de que a maldição dos recursos naturais é pior em contextos institucionais de baixa qualidade. Sem dúvida, Mehlum, Moene e Torvik (2006) – em trabalho econômico que envolve vários países e adota a proporção das exportações de produtos primários na RNB (Renda Nacional Bruta) como variável “proxy” de abundância de recursos – efetivamente constataram que a maldição do baixo crescimento econômico se correlaciona com a abundância de recursos naturais em países com más instituições, enquanto países com alta qualidade institucional neutralizam a maldição. Esse resultado, contudo, não é bastante resistente a mudanças nas especificações. Em especial, ele não se sustenta quando se adotam melhores indicadores de recursos para evitar o problema da endogeneidade resultante da variável “proxy” – ou seja, a alta participação de exportações de produtos primários na renda nacional talvez seja, em si, consequência do baixo crescimento econômico.

Com efeito, alguns estudos fornecem evidências de que os benefícios oriundos da abundância de recursos naturais são maiores, em média, nos países com instituições fracas (ver, por exemplo, Alexeev e Conrad, 2009); Brunnschweiler, 2008). Conforme explicado por Brunnschweiler (2008), a interação negativa de abundância de recursos e qualidade institucional pode decorrer de um “efeito de convergência”. Países com desenvolvimento institucional e econômico mais baixo durante o período da amostra (1970-2000) se beneficiaram mais, em termos de crescimento, com a abundância de recursos naturais simplesmente porque estavam correndo atrás, partindo de um

nível de desenvolvimento mais baixo. A dificuldade em estabelecer interação empírica entre qualidade institucional e recursos naturais é compatível com resultados mais genéricos de pesquisas recentes, descritas no Capítulo 3: não se dispõe de apoio empírico consistente em favor da “maldição”, ao contrário da famosa alegação de Sachs e Warner (1955, 1997).

Além dos resultados inconsistentes de trabalhos empíricos envolvendo muitos países, que captam as conexões entre qualidade institucional e riqueza em recursos naturais, ainda depara com o fato inalterado de que países fartos em recursos podem enlear-se numa teia de efeitos perversos, afetando a qualidade institucional e a política econômica, capazes de truncar o progresso sustentável social, político e econômico. Esses riscos são exemplificados por muitas situações históricas na América Latina, onde bonanças de commodities (cacau, borracha, banana, prata) em países com instituições subdesenvolvidas promoveram expansões febris, às quais se seguiram longos períodos de estagnação econômica e até de desolação quando os preços das commodities, até então em surto de prosperidade, mergulharam de cabeça.

Com esse lado negativo em mente, o restante deste capítulo se concentra no principal meio pelo qual a abundância de commodities afeta as instituições: os efeitos rentistas. Começamos definindo as características dos recursos naturais que acarretam problemas rentistas e discutindo os principais mecanismos pelos quais os recursos naturais influenciam o desempenho econômico e político. Em seguida, concentramos a atenção em evidências da ALC sobre a dissipação das rendas econômicas extraordinárias oriundas dos recursos naturais. Depois, analisamos algumas das dinâmicas por trás do ciclo, observado com frequência, de estatização-privatização dos setores de recursos naturais. Por fim, examinamos evidências da ALC sobre as maneiras como a dependência a commodities afeta negativamente o desenvolvimento de instituições políticas democráticas ou redundam em conflitos sociais. Não se trata aqui, exaustivamente, dos aspectos institucionais da maldição dos recursos naturais. Porém, ao limitar nossa análise a um conjunto distinto de questões, esperamos iluminar alguns canais críticos pelos quais rendas econômicas oriundas de recursos naturais abundantes e voláteis afetaram e podem continuar a afetar as instituições e o processo de formulação de políticas públicas na ALC.

QUADRO 4.1

Sem saída? Como um país pode cair na Armadilha da Má Instituição

Num modelo teórico de desenvolvimento institucional endógeno preparado para este relatório, os países podem enlear-se em armadilhas de baixo nível institucional inescapáveis (Vardy, 2010). Segundo esse modelo, a qualidade institucional é representada pela garantia de execução dos contratos. Se a qualidade institucional for alta, é fácil executar os contratos. O aprimoramento da qualidade institucional é dispendioso e as instituições melhorarão se, e apenas se, os benefícios de fazê-lo superarem seus custos. A produção de determinado produto industrializado envolve muitas fases e a especialização redundante em ganhos. Portanto, o processo de produção mais eficiente envolve muitas empresas, cada uma especializada em determinada fase.

Essa será a situação num país que, como ponto de partida, conta com instituições razoavelmente boas. Como os benefícios do aprimoramento institucional são mais ou menos proporcionais ao número de transações, os benefícios serão altos nesse país, razão pela qual haverá pressões por mais aprimoramento. Assim, esse país entra num círculo virtuoso, no qual as instituições melhoram continuamente ao longo do tempo.

Não é assim, contudo, num país que começa com más instituições. Nesse caso, os produtos industrializados são produzidos por apenas poucas empresas na cadeia de produção. Aqui, com menos transações, os benefícios de melhorias marginais na qualidade institucional são pequenos, talvez pequenos demais para superar os custos. Portanto, na ausência de alguma espécie de “empurrão”, o país atolará em equilíbrio de baixo nível. É possível relacionar-se essa situação com a produção de commodities em enclaves, na qual, por exemplo, uma empresa de mineração fornece os próprios serviços, trazendo boa parte do pessoal de fora do país.

Nesse modelo, não há força suficiente para um empurrão endógeno, porém, no mundo real, as coisas nem sempre são tão desesperadoras. Muitas forças exógenas podem superar as barreiras à reforma institucional, inclusive pressões por mudança, oriundas dos que não se beneficiam com os esquemas institucionais vigentes. Qualquer fator que reduza os custos de aprimoramento das instituições (avanços tecnológicos, ajuda externa, contestabilidade) ou que acentue as percepções do valor de melhorar as instituições (adoção de horizontes temporais mais longos, de modo que a valorização dos benefícios futuros seja compensada com o custo de entrada a ser incorrido para superar as barreiras) também pode contribuir para promover a mudança. Finalmente, a própria volatilidade dos preços das commodities por vezes provoca uma crise econômica, situação propícia para reformas institucionais.

Dependência a commodities e efeitos rentistas

O conceito de “Estado rentista” foi popularizado por Mahdavy (1970), para descrever a situação no Irã pré-revolucionário de Pahlavi. Segundo o autor, os governos que auferem receitas significativas com a exportação de petróleo tendem a tornar-se autocráticos e irresponsáveis perante os próprios cidadãos. Portanto, os efeitos rentistas se relacionam com a alta proporção de receitas do governo provenientes de rendas econômicas de recursos naturais. As rendas econômicas de recursos naturais tendem a ser grandes, voláteis, concentradas em áreas geográficas e controladas pelo governo. A volatilidade fiscal daí resultante pode gerar dinâmica política perniciosa, que, durante as bonanças, eleva as despesas para níveis insustentáveis a longo prazo, com um padrão “stop-go” (para-anda) de despesas públicas que reduz a qualidade dos investimentos e dos serviços públicos e, portanto, limita o potencial de crescimento.

Além disso, a concentração geográfica dos sítios de recursos naturais tende a gerar pressões no sentido da descentralização das receitas, para os governos locais dessas áreas. Essa situação não é necessariamente ruim, pois a extração de recursos pode produzir consequências ambientais e sociais indesejáveis, pelas quais as jurisdições locais devem ser compensadas. Porém, na medida em que as instituições locais são menos capazes que o governo central e não internalizam o interesse nacional com a mesma intensidade, a descentralização das receitas, com o favorecimento indevido dos sítios de recursos naturais, pode degradar a qualidade dos gastos. Além disso, grandes rendas econômicas criam um “prêmio valioso”, estabelecendo incentivos à competição pelo poder político, talvez até com violência. É esse o conjunto de questões que exploramos aqui.

Nem todos os recursos naturais se associam igualmente a efeitos rentistas. O que importa é o tamanho das rendas e a facilidade com que o governo se apropria delas. Recursos naturais de hidrocarbonetos e de minerais são os que se relacionam mais de perto com grandes rendas – o petróleo, mais do que gás ou metais. Em geral, agricultura, pesca e silvicultura não produzem rendas econômicas, com raras exceções decorrentes de perturbações temporárias na oferta. Outra característica que diferencia os recursos naturais é a facilidade de tributação. Recursos naturais com fontes pontuais – como hidrocarbonetos

e grandes minas – são tributados com mais facilidade. A produção de outras commodities, inclusive a maioria dos produtos agrícolas, é mais geograficamente difusa, o que gera margens de lucro mais baixas e envolve maior variedade de atores privados.⁵ Portanto, a tributação desses recursos naturais pode assemelhar-se à tributação de outras atividades produtivas, que, quando não incorporam rendas, envolvem distorções econômicas e custos políticos.

O problema central das rendas econômicas é a capacidade – ou incapacidade – dos atores políticos de se comprometer, de maneira confiável, com a aplicação ótima das receitas dos recursos naturais, para o bem-estar do público ao longo do tempo. Por exemplo, a volatilidade das rendas econômicas suscita dúvidas quanto a se o governo pode comprometer-se com credibilidade a poupar hoje para gastar amanhã. Quando o compromisso confiável é difícil e os horizontes políticos são curtos, os detentores do poder político atribuem pouco valor a segregar receitas de recursos naturais para consumo futuro, aumentando a probabilidade de dissipação da renda. O domínio de partidos políticos ou até de governos por agrupamentos de classe ou por interesses setoriais relativamente estreitos poderia ser evitado se o governo pudesse assumir compromisso confiável com um grupo mais amplo de apoiadores potenciais. As pressões sociais que estendem o horizonte de planejamento dos políticos e punem o mal uso das rendas – uma espécie de pacto social para usar as rendas de forma a melhor atender aos interesses da sociedade – tornariam mais provável o surgimento desse compromisso confiável. Os governos se mostram mais propensos a assumir esses compromissos confiáveis quando rejeitá-los é custoso. Do contrário, a falta de confiança em que os líderes apliquem bem as rendas dos recursos pode criar maiores incentivos para que os cidadãos se empenhem na busca de rendas ou tentem intermediar poder político para patronagem, na tentativa de conquistar sua fatia “justa”.

Efeitos rentistas sobre a gestão econômica

Cofres públicos repletos de rendas econômicas de recursos naturais são alvos tentadores, com numerosos efeitos corrosivos possíveis sobre as instituições públicas.

Patronagem

O controle das rendas dos recursos gera recompensas significativas para os detentores de poder político, mas também aumenta as recompensas para a oposição. Em situações extremas, a incidência de golpes ou de guerras civis pode aumentar se as rendas econômicas elevarem as recompensas de um golpe para além dos custos do fracasso do golpe (Dunning, 2009; Ross, 2010). Porém, de forma mais calculada, a patronagem pode redundar em alocação ineficiente dos recursos, comprometendo o crescimento econômico. O aumento das recompensas para se manter no poder, decorrente da renda econômica das commodities, pode induzir os governos a gastar mais recursos para aumentar as chances de preservar o poder ou de ser reeleito, situação que, facilmente, pode envolver patronagem, por meio do direcionamento das despesas do governo para constituintes relevantes, seja pela expansão do emprego público, seja mediante investimentos em projetos populistas. O aumento do valor dos cargos políticos também pode exercer efeitos benéficos, ao estender o horizonte de planejamento dos políticos, resultando em uso mais produtivo das rendas econômica dos recursos naturais e em melhores métodos para a extração dos recursos (Kolstad e Wiig, 2009).

Busca de renda econômica

O pote de rendas econômicas também exerce efeitos no lado da demanda dos beneficiários potenciais das bondades do governo, redundando em comportamentos de busca de renda econômica. A busca de renda econômica resulta em desperdício de recursos reais, na medida em que os agentes despendem tempo e outros recursos em atividades não produtivas “para conquistar prêmios contestáveis” (Drazen, 2000) e para captar as rendas econômicas (Lane e Tornell, 1996; Tornell e Lane, 1999; Baland e François, 2000; Torvik, 2002).

Os modelos de busca de renda econômica se concentram em pessoas físicas, no âmbito privado, fora do governo, que podem optar por se envolver em atividades produtivas ou rentistas. As atividades rentistas podem ser legais – por exemplo, por meio de lobby – ou ilegais e corruptas, como mediante suborno ou extorsão. Nas bonanças, os ganhos extraordinários podem impulsionar a demanda por recursos fiscais por grupos poderosos. Nas situações em que existem muitos grupos poderosos, e a infraestrutura legal e política é fraca, pode ocorrer o que Tornell e Lane (1999) denominam “efeito voracidade” –

aumento mais que proporcional nos gastos fiscais discricionários, em resposta a choques de receita positivos, como receitas extraordinárias decorrentes do petróleo. Tipicamente, o governo nacional é o receptor de receitas extraordinárias oriundas de hidrocarbonetos e de minerais, razão pela qual a maneira mais eficaz de grupos poderosos se apropriarem do benefício inesperado é a manipulação do processo orçamentário. Porém, a ampliação das transferências fiscais para vários grupos poderosos pode acarretar aumentos nas despesas públicas, superiores às receitas extraordinárias. Despesas fiscais não produtivas podem exercer impacto negativo sobre o crescimento econômico.

Os incentivos à patronagem e à busca de renda podem manifestar-se mesmo quando as receitas oriundas dos recursos são estáveis. Porém, a natureza cíclica dessas receitas por vezes coincide com as pressões para o aumento das despesas e exacerbam o problema, fomentando tendências pró-cíclicas na política fiscal, com a consequente elevação das despesas públicas.

Essa análise deve ter deixado claro que a mitigação dos efeitos rentistas corrosivos, produzidos pela abundância de recursos naturais, constitui-se em grande desafio para as políticas públicas, para as instituições e para os processos políticos. Certos atributos dos arranjos institucionais e dos processos de formulação de políticas públicas podem ajudar a enfrentar esse desafio, inclusive sistemas bem concebidos de pesos e contrapesos, alto grau de transparência e de prestação de contas e capacidade da sociedade de desenvolver uma “política de Estado” que assegure a gestão sustentável da riqueza dos recursos naturais, independentemente das mudanças eleitorais. Esses atributos aumentam a probabilidade de que os atores políticos se comprometam, de maneira confiável, com o uso intertemporal ótimo dos recursos naturais.

Os países que gastam com prudência as receitas extraordinárias oriundas de commodities também tendem a ser mais resistentes às atividades de patronagem e de busca de renda econômica. Nesses países, os políticos são capazes de se comprometer, de maneira confiável, com a gestão adequada das rendas econômicas oriundas de recursos naturais ao longo do tempo. Embora certas características das instituições e da política econômica aumentem a probabilidade de ocorrência desses pactos sociais, outros fatores também contribuem para esse resultado, tais como os efeitos de aprendizado associados à obtenção de recompensas resultantes da disponibilidade de recursos fiscais contracíclicos nos maus tempos (ver Capítulo 7).

Na ALC, o Chile é o país que demonstra menos propensão ao desregramento no gasto das rendas econômicas, o que pode ser explicado, em boa parte, por características institucionais. As rendas econômicas do cobre, controladas pelo governo nacional, são gerenciadas de maneira transparente, com a observância de normas técnicas que regulam a identificação e os gastos das receitas extraordinárias. A competição excessiva entre os partidos políticos e suas clientelas a respeito das rendas econômicas tem sido limitada no Chile por um amplo consenso entre a moderna coalizão de esquerda (*Concertación*) e os partidos de oposição, sobre a necessidade de manter uma política fiscal contracíclica e de gerar poupanças de longo prazo oriundas da bonança do cobre. Do mesmo modo, a Noruega tem sido bem-sucedida na gestão das implicações das receitas do petróleo para a política fiscal. Davis, Ossowski e Fedelino (2003) identificam sua maturidade democrática e suas fortes instituições parlamentares, orientadas para o consenso, como principais fatores por trás desses resultados. O país se beneficia de ampla compreensão pela sociedade da necessidade de conter as despesas públicas e de evitar volatilidade nos gastos. Processos políticos e burocráticos transparentes e políticas públicas estáveis, que incorporam considerações de longo prazo, contribuem para o desempenho fiscal prudente.

Prudência e horizontes de longo prazo na gestão das rendas econômicas extraordinárias das commodities são, em tese, qualidades alcançadas com mais facilidade em ambientes nos quais prosperam empresas privadas. Um setor privado vigoroso e eficiente, capaz de identificar amplas oportunidades para participar de empreendimentos produtivos, é menos propenso a se envolver em atividades de busca de renda econômica. Baland e François (2000) propõem um modelo de múltiplo equilíbrio em que a bonança de recursos naturais pode aumentar ou diminuir a proporção da população dedicada ao empreendedorismo (atividades produtivas), dependendo das condições iniciais.⁶ Quando ocorre a bonança de recursos, o custo de oportunidade para as pessoas que se envolvem com a busca de renda econômica é o de abandonar as atividades produtivas (empreendedorismo). No arcabouço dos autores, quanto maior for a proporção de empreendedores num país, quando ocorre a descoberta ou começa a bonança de recursos naturais, maiores serão os retornos iniciais para o empreendedorismo. Portanto, a existência de uma base industrial forte, de início, diminui a busca de renda, por torná-la menos lucrativa.

Dissipação da renda econômica na ALC

A resposta da política fiscal pró-cíclica aos movimentos do ciclo econômico foi analisada em estudos empíricos sobre a América Latina (Gavin e Perotti, 1997; Alesina, Campante e Tabellini, 2008). O principal réu pode ser a resposta pró-cíclica dos gastos públicos, geralmente relacionada com bonanças e recessões nos preços das commodities. Esta seção examina as evidências sobre dissipação de renda na ALC e as possíveis contribuições da patronagem e da busca de renda econômica.⁷ As evidências apontam para a existência de efeitos como os examinados por Cuddington (1989), segundo o qual, embora as bonanças tendam a ser seguidas por aumentos insustentáveis nos gastos do setor público, quando o surto de prosperidade termina, os governos são lentos em reduzir os gastos, quanto mais não seja por causa das inflexibilidades e dos custos da reversão. Além de fornecer ao Estado recursos abundantes, que podem ser usados para mobilizar apoio político, as rendas econômicas extraordinárias, por vezes, incitam numerosos interesses privados a clamarem por gastos públicos, que podem tomar a forma de subsídios para o consumo de energia, aumento das aposentadorias e pensões, contratos para a construção de infraestrutura e assim por diante (Webb, 2010).

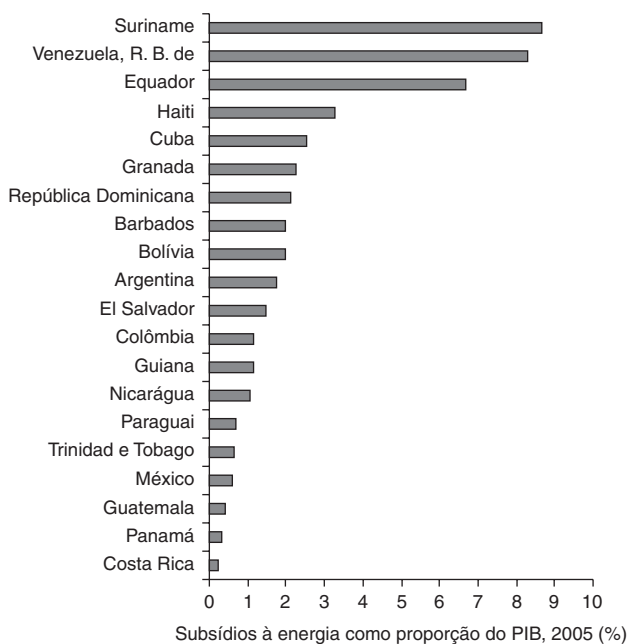
Há uma sobreposição necessária entre esta análise e a da próxima seção, que trata com mais detalhes da resposta fiscal ao recente ciclo de preços de commodities. Aqui, o tratamento é seletivo e, de maneira alguma, tenta oferecer um relato completo das experiências dos países durante a bonança recente nos PAL. Os estudos sobre países, elaborados para esse relatório, oferecem detalhes sobre aspectos da política econômica da bonança recente na Bolívia, no Chile, no Equador e em Trinidad e Tobago.⁸ Esta seção resume as evidências oriundas dos estudos sobre esses países, sem procurar classificar nem avaliar com exatidão as consequências quantitativas, para a economia, da patronagem e dos comportamentos de busca de renda econômica em cada um dos países. Aqui, a análise é meramente ilustrativa e as conclusões não devem ser generalizadas para toda a região.

Os subsídios à energia são importante escoadouro pelo qual os países da ALC dissipam as rendas econômicas dos recursos naturais com consumidores domésticos. Porém, o esquema não é exclusivo de países exportadores de commodities da América Latina. Os governos de muitas economias pequenas, dependentes da importação de commodities, também subsidiam o consumo de

energia. No entanto, os grandes exportadores de commodities figuram com destaque entre os países que oferecem grandes subsídios à energia, principalmente aos preços de consumo de combustíveis, mas também aos preços da eletricidade (Figura 4.1). Em 2005, os subsídios à energia na ALC equivaliam, em média, a 2,1% do PIB, variando de 0,1% no Chile a 8,7% na República Bolivariana da Venezuela (OLADE, 2007). Os exportadores de petróleo, Equador e República Bolivariana da Venezuela, eram os que mais subsidiavam os preços da energia como porcentagem do PIB, na faixa de 7% a 8%.

Subsídios não discriminatórios aos preços da energia são muito regressivos: favorecem os que consomem mais energia em termos absolutos, tipicamente indivíduos e organizações mais afluentes. O caso dos subsídios aos combustíveis e ao gás liquefeito de petróleo (GLP) no Equador é exemplo típico. Cerca de 85% dos subsídios à gasolina no Equador beneficiam o quintil mais rico da população (SUSE-STFS, 2003; Banco Mundial – IADB, 2004). Em 2007, o benefício era de US\$1.053, em média, por família do quintil mais rico, mas

FIGURA 4.1

Subsídios à energia nos países da ALC

Fonte: Organización Latinoamericana de Energía - OLADE (2007).

de apenas US\$173 por família do quintil mais pobre. Além disso, os subsídios no Equador criam incentivos para o excesso de consumo perdulário; exemplo bem conhecido é o de famílias ricas que constroem piscinas aquecidas a gás, muito maiores do que construiriam se os preços refletissem mais de perto o custo de oportunidade social do gás e de outros combustíveis.

Em média, os subsídios à energia no Equador custam o dobro do que o país gasta com educação. Com efeito, Ram e Ruta (2009) observam que, em numerosos países da ALC, o custo fiscal dos subsídios aos preços da energia é maior que o dos recursos destinados à educação: as despesas com educação na ALC variam de 2% a 5% do PIB, enquanto os subsídios à energia chegam a nada menos que 8,7% (no Suriname). Além disso, os subsídios à energia não são transparentes, obscurecendo as opções excludentes (*trade-offs*) no orçamento. Em geral, o custo fiscal dos subsídios não é explicitado nos orçamentos. Mais uma vez, veja o exemplo do Equador. As contas públicas não fornecem registro direto dos subsídios aos combustíveis; em vez disso, o custo está apenas implícito na diferença entre as receitas e despesas da empresa petrolífera estatal Petroequador. O subsídio oculto reflete, de um lado, a renúncia fiscal, referente ao petróleo bruto destinado às refinarias locais, que poderia ter sido exportado a preços internacionais, e, de outro, as perdas decorrentes da venda no mercado interno de produtos refinados, a preços muito mais baixos que o custo de importá-los ou de produzi-los no país.

A captação de rendas econômicas também ocorre no setor público

Organizações do setor público – na ALC, principalmente empresas estatais, trabalhadores do setor público, governos subnacionais e, por vezes, os militares – podem beneficiar-se da renda econômica dos recursos naturais. Com efeito, o setor público é composto de um conjunto de grupos organizados, alguns dos quais pressionam pela conquista de alocações maiores das rendas econômicas (Buchanan e Tullock, 1962; North *et al.*, 2007). Medas e Zakharova (2008) documentam como alguns países da América Latina usaram as recentes receitas extraordinárias oriundas do petróleo para promover aumentos desproporcionais nos salários do setor público. Esse foi o caso, por exemplo, da Bolívia e de Trinidad e Tobago, com rendas oriundas de hidrocarbonetos, e da Argentina, com a bonança de commodities agrícolas. Em Trinidad e Tobago, rendas econômicas extraordinárias continuaram a fluir para sindicatos

urbanos, em especial de servidores públicos, que receberam grandes aumentos de salários em 2003, depois de uma mudança de governo.

Há evidências de que os militares, em alguns países, também auferiram ganhos desproporcionais durante a recente bonança de preços de commodities. Assim, no caso do México, Webb (2010) registra que as exportações de petróleo foram importante fonte de receita para os militares, assim como de benefícios consideráveis distribuídos aos empregados da PEMEX. No Chile, os militares recebem o equivalente a 10% das vendas da CODELCO, participando, de forma significativa, das rendas extraordinárias, de maneira que amplia sua independência em relação ao jogo orçamentário.⁹

Rendas econômicas substanciais vão para governos subnacionais na ALC

Governos subnacionais da América Latina recebem e gastam fatia vultosa das rendas econômicas dos recursos naturais. Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México e República Bolivariana da Venezuela destinam grande parcela das receitas de recursos naturais a regiões, estados e municípios. As pressões para conseguir esquemas mais vantajosos de divisão das receitas pelas localidades em que se exploram recursos naturais podem ser muito fortes – o que é compreensível – em regiões habitadas por grupos étnicos minoritários, socialmente marginalizados, que foram vítimas de longa história de exclusão. Mas, em geral, a pura patronagem política também desempenha importante papel. Diaz-Cayeros (2009), por exemplo, chama a atenção para as redes de patronagem no México, financiadas pelas receitas do petróleo (*excedentes petroleros*), angariadas por governadores.

A divisão das receitas extraordinárias de commodities com governos subnacionais, das áreas em que se produzem ou donde se extraem as commodities, não é em si o problema. Essa despesa pode ser necessária para mitigar danos infligidos à população local ou ao meio ambiente pelas atividades de produção de recursos ou para corrigir desigualdades enraizadas que afetam grupos étnicos ou populações excluídas. Porém, levado ao extremo, o argumento de que o governo da localidade que gera a receita deve recebê-la de volta, proporcionalmente às quantias geradas, eliminaria os ganhos sociais decorrentes da produção coordenada de bens e serviços públicos de interesse nacional.

Além disso, quando os governos subnacionais carecem de capacidade institucional para gastar suas alocações das rendas econômicas dos recursos na-

turais com eficiência, é muito provável que os fundos sejam desperdiçados. A qualidade institucional dos governos nacional e subnacionais pode variar e, portanto, também os retornos sociais dos gastos das receitas dos recursos naturais em cada nível de governo. Há evidências de que as rendas econômicas dos recursos naturais no nível subnacional geralmente se associam a gastos de má qualidade e ao agravamento da busca de renda econômica. Essa constatação sugere que a descentralização das rendas econômicas dos recursos naturais é arriscada e deve ser acompanhada pelo desenvolvimento de capacidades no nível subnacional.

Com efeito, as rendas extraordinárias podem exacerbar a qualidade das instituições subnacionais, conforme demonstram dois trabalhos recentes sobre o Brasil. Caselli e Michaels (2009) constataram que aumentos nas receitas municipais, oriundas da exploração de petróleo, e o crescimento das despesas não foram acompanhados por melhoria correspondente no fornecimento de bens e serviços públicos, conforme indicadores baseados em pesquisas de domicílios. Os aumentos observados na renda familiar relacionados com receitas públicas decorrentes de royalties foram considerados desprezíveis. Então, qual foi o destino das receitas do petróleo? Os autores descobriram evidências de que foram distribuídas, desproporcionalmente, para funcionários públicos municipais e foram responsáveis, em parte, por algum grau de busca de renda econômica e de corrupção. Brollo, Nannicini, Perotti e Tabellini (2010) também encontraram evidências empíricas de que as grandes transferências extraordinárias para os municípios brasileiros parecem ter acarretado mais corrupção política (conforme averiguações de programas de auditoria aleatórios).

No entanto, esses efeitos locais negativos não são inevitáveis. Os resultados dependem de interações complexas de qualidade institucional, capacidade administrativa e políticas públicas. Assim, Perry e Olivera (2009), com base em dados de 32 departamentos e de 1.098 municípios na Colômbia, constataram que a melhoria da qualidade das instituições – em especial as relacionadas com direitos de propriedade – ajuda a atenuar a maldição dos recursos naturais e a reforçar os efeitos positivos da produção de recursos naturais e da distribuição de royalties no nível regional. Os mesmos efeitos também se manifestam, embora com menos intensidade, nos departamentos em que as instituições administrativas são mais transparentes (principalmente as auditorias) e nas municipalidades em que prosperam e amadurecem organizações da sociedade civil.

Quem dirige o espetáculo? Gestão dos setores de recursos naturais

É importante garantir que o setor de recursos naturais contribua com todo o seu potencial para o crescimento econômico. Os historiadores econômicos mostraram a importância crítica do papel das indústrias e das receitas de recursos naturais nos primeiros estágios de desenvolvimento de países hoje de alta renda, inclusive os Estados Unidos. Em contribuição pioneira, Wright (1990) argumenta que a exploração de recursos naturais foi fundamental para a ascensão dos Estados Unidos como destacada potência industrial no período 1879-1940, para o que muito contribuíram as instituições e as políticas públicas. O autor descobriu que a abundância de recursos se refletiu em maior prospecção e exploração do potencial geológico, sem se limitar às dádivas geológicas conhecidas de início. David e Wright (1997) argumentam que os fatores propiciadores da rápida exploração de jazidas minerais nos Estados Unidos se relacionaram, principalmente, com instituições e políticas públicas sustentadoras, inclusive contexto legal e judicial conciliatório, investimentos em conhecimento público (como pesquisas geológicas) e avanços na formação educacional em mineração e em metalurgia.

O fator crítico é a propriedade. No desenvolvimento de recursos naturais, a necessidade de grandes investimentos iniciais, entre outras exigências, gera pressões por propriedade pública. De fato, em muitos países, os setores de mineração e de petróleo são de propriedade do governo e, em alguns, essas empresas estatais são dirigidas com eficiência. Aí se incluem Statoil, na Noruega; Petronas, na Malásia; Petrobras, no Brasil; e PDVSA, na República Bolivariana da Venezuela, nas décadas de 1980 e 1990. Entretanto, estudos de amostra diversificada entre países demonstraram que a produtividade geralmente apresenta aumentos significativos depois da privatização (Schmitz e Teixeira, 2008; La Porta e Lopez de Silanes, 1999; Chong e Lopez de Silanes, 2005).¹⁰ Ao mesmo tempo, a propriedade privada de empresas mineradoras e petrolíferas tende a limitar o escopo das políticas redistributivas, pois a propriedade privada geralmente se associa a uma apropriação fiscal mais baixa (a participação do governo nos lucros do setor). Por conseguinte, os países costumam deparar com uma opção excludente (*trade-off*). Em geral, as empresas privadas são mais produtivas que as empresas estatais, mas a privatização geralmente se relaciona com o aumento da desigualdade. Essa opção excludente se associa a

mudanças pendulares na propriedade da indústria de recursos naturais entre os setores público e privado.

Em geral, as estatizações e privatizações dos setores de recursos naturais são fenômenos cíclicos e tendem a se manifestar em ondas que envolvem vários países de uma vez. Os países da ALC não são exceção. Chua (1995), em estudo histórico abrangente sobre o ciclo de privatização-estatização na América Latina e no Sudeste da Ásia, constatou que, apesar das diferenças, as duas regiões compartilham a tendência de avançar e recuar entre estatização e privatização. Em comparação com o sudeste da Ásia (em especial, Malásia, Paquistão e Tailândia), o ciclo começou mais cedo na América Latina, com sua longa história pós-independência. Na América Latina (principalmente na Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e República Bolivariana de Venezuela), a primeira onda de privatização se estendeu da década de 1870 à de 1920, período de integração global crescente. Em parte como reação à Grande Depressão, as estatizações se tornaram mais frequentes e mais amplas na década de 1930. Uma segunda maré de privatizações avançou depois da Segunda Guerra Mundial e só recuou sob os regimes populistas das décadas de 1960 e 1970. Duas décadas depois, no começo dos anos 1990, as privatizações voltaram a aumentar em escala maciça.¹¹ Manzano e Monaldi (2008) identificam tendência de reestatização, nos últimos anos, em pequeno grupo de países, principalmente na América Latina. As estatizações na América Latina envolveram, principalmente, extração de recursos e serviços de utilidade pública.

Vários fatores parecem afetar a probabilidade de estatização

Altos preços de commodities

Duncan (2006), ao analisar os oito maiores países em desenvolvimento, exportadores de sete importantes minerais, no período 1960-2002, concluiu que o aumento dos preços dos minerais como previsor de desapropriação estatizante é mais forte que crises políticas ou econômicas. Guriev, Kolotilin e Sonin (2008), com base em dados referentes a 1960-2002, chegam à mesma conclusão para o setor petrolífero. Manzano e Monaldi (2008) argumentam que grandes rendas econômicas e custos irrecuperáveis tornam a indústria do petróleo muito atraente para desapropriações pelo governo, quando preços

em alta coincidem com sistemas tributários inadequados, no sentido de serem regressivos e de carecerem de cláusulas de contingências de preços. A implicação geral desses estudos é que esquemas de contratação que proporcionem às empresas privadas capacidade quase irrestrita de captar receitas extraordinárias criam incentivos para a nacionalização, quando os preços de commodities estão em alta.

Esquemas mais flexíveis podem reduzir os incentivos à estatização, o que, por vezes, ocorre por meio de arranjos que permitam ao governo também aproveitar, ao menos em parte, as bonanças de preços ou, como é mais comum, por meio de renegociações dos termos contratuais.

Caso em destaque é o Chile, onde o setor privado é hoje (2008) responsável por 74% da produção de cobre. O país instituiu royalties sobre o lucro total das empresas de mineração, em 2005. As mineradoras de cobre reagiram vigorosamente contra o primeiro projeto de lei do governo a esse respeito, mas a oposição recuou, quando um segundo projeto foi aprovado em 2005 (Navia, 2010).¹² A nova proposta legislativa contou com muito apoio popular. Pesquisa realizada pela CERC indicou que 67% dos adultos chilenos apoiavam imposto específico sobre a atividade de mineração. A incidência desse royalty reconhecidamente modesto não parece ter piorado o clima de investimentos. Em estudo mundial de 2008-09 sobre investidores em mineração, o Chile se incluiu entre os cinco maiores no índice de potencial mineral, que mede o clima político para a exploração mineira.¹³ Uma explicação é que o royalty moderado pode ter reduzido o risco político para o setor privado, ao atenuar as pressões por uma reforma drástica do regime tributário ou até pela reversão do controle privado do setor. Embora os preços do cobre tenham atingido altas sem precedentes durante a última bonança, o setor é cada vez mais controlado por atores privados e estrangeiros. Além disso, essa experiência sobressai em agudo contraste com a forte alta dos preços na década de 1970, quando o cobre foi nacionalizado.

Desigualdade arraigada – especialmente quando as rendas econômicas dos recursos nacionais são vistas como benefícios apenas para uma minoria, não raro para uns poucos estrangeiros. Chua (1995) mostrou que as estatizações na América Latina foram promovidas contra estrangeiros e residentes no país, considerados detentores de privilégios injustos. E esse foi

o caso especialmente quando prevalecia a percepção de que a propriedade e a gestão privada de empresas de recursos naturais agravavam ainda mais a desigualdade. Essa situação é bem ilustrada pela Bolívia, onde a participação do governo nas receitas decorrentes da produção de hidrocarbonetos caiu acentuadamente com a privatização da década de 1990, ao mesmo tempo em que a desigualdade total aumentava substancialmente (Figura 4.2). Essa conjuntura, agravada pela proposta de construção de um gasoduto até o Chile, para futuras exportações de gás destinadas aos Estados Unidos, redundou em oposição crescente ao que era visto como exploração de recursos naturais da Bolívia por empresas estrangeiras, à custa do povo boliviano. Esse movimento antielitista desempenhou papel fundamental na recente rodada de estatizações na América Latina.

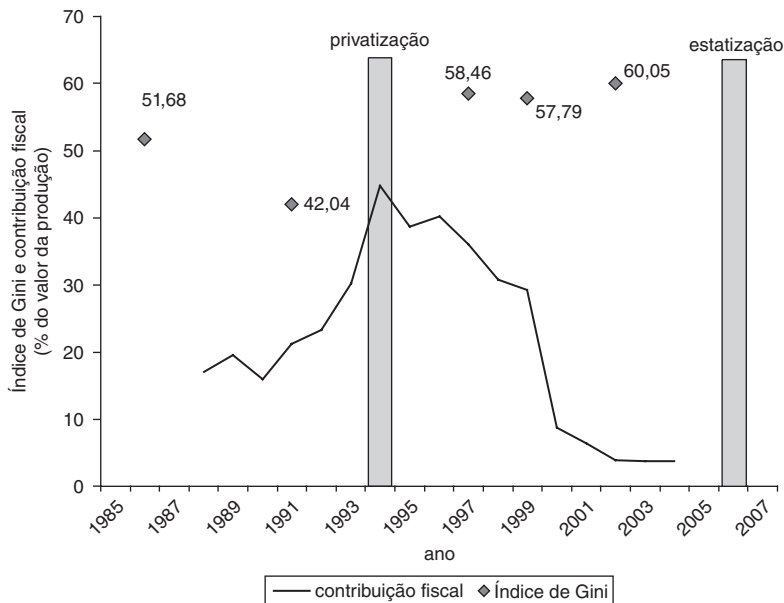
Qualidade das instituições e grau de dependência econômica ao setor de commodities

A nacionalização é mais provável em países com baixo capital humano, com produção não diversificada e com instituições públicas frágeis. Guriev, Koltilin e Sonin (2008) constataram que os governos são mais propensos a estatizar quando a qualidade das instituições (medida por indicadores de democracia institucionalizada e de restrições ao poder executivo) e o capital humano (medido pelo nível de alfabetização de adultos) são deficientes. Segundo Kobrin (1984) e Minor (1994), os países que passam por experiências de desapropriação em massa tendem a depender intensamente de umas poucas commodities, para o que podem contribuir vários mecanismos. Quando as instituições públicas são deficientes, os governos se mostram mais propensos a violar contratos e a ignorar o império da lei, na medida em que os custos de reputação, a desaprovação interna e as sanções externas são mínimos. Além disso, quando o capital humano é baixo e a economia é pouco diversificada, a renda e o consumo tendem a ser mais voláteis sob sistemas privatizados. Ademais, nas situações em que a estrutura de produção é muito concentrada em poucos setores, como recursos naturais, as opções externas para os trabalhadores que não são bem remunerados nessas indústrias são muito limitadas.

Essa análise sugere que a natureza cíclica das estatizações e privatizações dos setores de recursos naturais parece seguir a mesma dinâmica autorreforçadora. As estatizações são mais prováveis quando os preços das commodities

FIGURA 4.2

Bolívia: Depois da privatização, a participação do governo nas receitas de hidrocarbonetos declinou, enquanto a desigualdade subiu.



Fonte: Chang, Hevia e Loayza (2009).

estão em alta, a desigualdade é ampla e a qualidade institucional é baixa. Além disso, os incentivos para a estatização aumentam quando os esquemas de contratação e de tributação são inflexíveis, impedindo que os governos usufruam os benefícios das bonanças de preços de commodities. As reprivatizações, em contraste, são mais prováveis quando os preços das commodities estão em baixa, em razão da maior eficiência da exploração de recursos naturais sob regimes de propriedade e gestão privadas. No entanto, os baixos preços das commodities e a perda de credibilidade durante o surto de nacionalização anterior se conjugam para enfraquecer o poder de barganha do governo nas negociações sobre reprivatização. Em vez disso, o governo pode ser induzido a fazer maiores concessões para atrair os operadores privados de volta ao setor de recursos naturais. Em consequência, os arranjos contratuais para a privatização talvez tenham de ser bastante inflexíveis, manietando excessivamente os governos e os impedindo de participar dos benefícios. Essas restrições, por sua vez, aumentam a probabilidade de reestatização durante futura bonança

de commodities, reforçando o ciclo. Mas o ciclo pode ser rompido se o governo assumir o compromisso confiável de não voltar a estatizar, o que, por seu turno, lhe permitiria negociar melhores condições contratuais.

Rendas econômicas de recursos naturais, democracia e conflito

Estudos sobre países ricos em minérios, do Oriente Médio, da África e de outras regiões, sugerem que a disponibilidade de petróleo e de outros recursos minerais em abundância inibe a democracia. Ross (2010) identificou três canais possíveis: primeiro, a receita dos recursos naturais pode aumentar a capacidade repressiva do Estado. Segundo, ao desestimular a tributação, as receitas dos recursos naturais podem diminuir as pressões dos cidadãos por maior responsabilidade e prestação de contas pelo Estado, por meio do desenvolvimento de instituições representativas. Finalmente, a natureza de enclave das operações de extração de muitos recursos naturais pode desencorajar amplas mudanças modernizadoras, como diversidade ocupacional, que, segundo acreditam alguns acadêmicos, promovem a democracia. Ross (2010) encontrou apoio econométrico para o segundo mecanismo, mas não para o primeiro nem para o terceiro.

No entanto, as alegações de que os recursos inibem o desenvolvimento ou a democracia não explicam importantes anomalias. Para começar, não explicam a coexistência de riqueza em recursos naturais e democracia em muitos dos países hoje de alta renda e mesmo em muitos países em desenvolvimento ricos em recursos naturais. Além disso, alguns países podem ser democracias, não apesar do petróleo, mas, sim, em parte, por causa dele. Karl (1987, 1997) argumenta que as receitas do petróleo foram cruciais para o surgimento da democracia na República Bolivariana da Venezuela (ver também Dunning, 2008).

A teoria das rendas econômicas dos recursos naturais postula a atuação de dois efeitos conflitantes sobre o regime político, implicando que a “maldição política” como consequência da abundância de recursos naturais é questão empírica incerta. De um lado, a bonança de commodities pode reforçar os incentivos para o controle da *distribuição* das rendas econômicas, diminuindo a atratividade da democracia para as elites. Esse é o efeito “direto”, autoritário, das rendas econômicas dos recursos naturais. De outro, a bonança de recursos

pode ampliar em muito a disponibilidade de meios para a implementação de políticas sociais, reduzindo, assim, a ameaça de *redistribuição* não democrática das rendas privadas e aumentando a atratividade (ou reduzindo a desutilidade) da democracia para as elites. Esse é o efeito “indireto”, democrático, das rendas econômicas – indireto porque atua através do efeito das rendas econômicas dos recursos naturais sobre a ameaça de redistribuição. Não é óbvio, *a priori*, que um dos dois efeitos sempre predomine.

Mesmo considerando que, em média, a riqueza dos recursos naturais tenha comprometido a democracia em todo o mundo, estudos recentes concluíram que esse parece não ter sido o caso na ALC (Dunning, 2008; Ross, 2010; Haber e Menaldo, 2009).¹⁴ As evidências de países da ALC sugerem que a riqueza em recursos naturais não prejudicou – e pode até ter ajudado – a democracia. Os exemplos do Equador e da República Bolivariana da Venezuela – dois países que se tornaram democracias em períodos de altas rendas oriundas do petróleo – são consistentes com esses estudos.

Por que a ALC seria anomalia em relação à maldição política dos recursos naturais? Uma das razões pode ser a alta desigualdade da ALC, o que tornaria a ameaça de redistribuição não democrática mais preocupante para as elites. A maior desigualdade que caracteriza as rendas ou riquezas não oriundas de recursos naturais poderia aumentar a importância do efeito das rendas econômicas dos recursos naturais como moderadoras de conflitos de redistribuição.

Segundo, o controle estatal do setor de recursos naturais também pode ajudar. Embora o controle estatal possa estar associado a baixa produtividade, também pode aumentar a capacidade do Estado de redistribuir as rendas econômicas dos recursos naturais. Se a influência democratizante dos recursos naturais se manifesta através da distribuição das rendas econômicas, o controle estatal das indústrias minerais pode gerar consequências positivas para a democracia. Por exemplo, nos países da ALC em que os recursos eram controlados por uma pequena elite privada (por exemplo, na Bolívia, antes da revolução de 1952; ver Dunning, 2008), os efeitos democratizantes das riquezas minerais parecem ter sido especialmente tênues ou não existentes.

Terceiro, em comparação com sociedades em que a redistribuição da renda não derivada de recursos não é tão importante, o apoio político em massa para a redistribuição – consequência da alta desigualdade – pode aumentar as pressões sobre as elites, inclinando a balança em favor dos efeitos democratizantes

das rendas dos recursos naturais. Finalmente, a extensão da dependência aos recursos naturais também é importante. Dunning (2009) sugere que países em que a economia total (em vez de apenas o governo) depende intensamente de recursos naturais são mais propensos ao autoritarismo que países menos dependentes da produção de recursos naturais. Os países da ALC são muito menos dependentes de recursos naturais que muitos Estados do Oriente Médio ou da África.

Evidentemente, a questão vai bem além de uma simples dicotomia entre democracia e autoritarismo. Recentemente, algumas bonanças de recursos naturais foram acompanhadas por enfraquecimento da democracia na região (menos liberdade de imprensa e menos influência do império da lei). Essa é uma área fecunda para novas pesquisas.

Em âmbito global, o petróleo é a commodity mais relacionada com conflitos violentos. Porém, mais uma vez, os países da América Latina parecem mais resistentes a esses efeitos, com menos incidência de conflitos separatistas ou nacionalistas violentos que o resto do mundo (ver Tabela 4.1). Uma vez que, historicamente, a América Latina tem sido imune a conflitos separatistas – sem guerras de secessão desde o século XIX –, a incidência de conflitos violentos também tem sido mais baixa em países produtores de hidrocarbonetos que em outros lugares. Isso não significa dizer que os recur-

TABELA 4.1

A América Latina tem evitado conflitos violentos

Taxas de eclosão de conflitos por tipo, América Latina e resto do mundo

	Resto do mundo	América Latina
1960-1990		
Guerras governamentais	1,49*	2,39*
Guerras separatistas	1,15***	0,00***
Todas as guerras	2,64	2,39*
1991-2006		
Guerras governamentais	1,97*	0,69*
Guerras separatistas	2,53***	0,00***
Todas as guerras	4,65***	0,69***

Fonte: Ross (2010)

Nota: A taxa de eclosão de conflitos representa a taxa de surgimento de novas guerras civis na amostra entre países, por ano. Na tabela, os asteriscos assinalam as diferenças estatisticamente significativas entre taxas de eclosão na América Latina e no resto do mundo.

 *** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$, no teste do qui-quadrado de Pearson (fileiras 1 e 3) ou teste exato unilateral de Fisher (fileiras 2, 4, 5, 6). Os testes se referem a valores nas fileiras (ou seja, resto do mundo versus América Latina).

sos naturais – em especial, hidrocarbonetos e minerais – não se relacionem com conflitos na região. Hoje, encontram-se em andamento cerca de 120 conflitos locais referentes à mineração. Porém, em geral, são disputas não violentas, concernentes a direitos territoriais, práticas trabalhistas e proteção do meio ambiente.

Há, pelo menos, duas explicações possíveis para essa anomalia: a longa história de Estados soberanos da região, o que pode ter solidificado as fronteiras nacionais, e a ausência (até recentemente) de clivagens étnicas altamente politizadas. Talvez o separatismo seja um fenômeno que esmaece com o passar do tempo, como resultado ou de causação (aceitação mais ampla das fronteiras nacionais), ou de seleção (os Estados menos coesos se fraturam, até que as unidades remanescentes sejam mais coesas). Talvez os conflitos separatistas tenham sido resolvidos mais cedo na história dos países da América Latina. (Houve numerosas guerras separatistas na América Latina no século XIX). Decerto, a extração de petróleo parece provocar a mesma espécie de frustrações e de protestos, tanto na América Latina quanto em outros lugares, a deflagrar as mesmas demandas por justiça distributiva e a contribuir para as mesmas modalidades de sabotagem e extorsão – mais visivelmente em Bolívia, Colômbia, Equador e México. Todavia, nem as riquezas minerais nem outras circunstâncias levaram comunidades étnicas marginalizadas, em nenhum país da ALC, a lutar pela secessão ou pela independência. No todo, os países da ALC parecem ter desenvolvido arranjos e acordos políticos que, apesar da alta desigualdade, conseguiram evitar os tipos de lutas separatistas e de conflitos violentos em torno da riqueza em recursos naturais observados com frequência em outras regiões em desenvolvimento.

Notas de fim de capítulo

1. Adotamos aqui a ampla definição de instituições sugerida por North (1990, p. 3): “Instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições concebidas por seres humanos que amoldam as interações humanas. Em consequência, estruturam incentivos nos intercâmbios humanos, sejam políticos, sociais ou econômicos.” As instituições podem ser formais, consistindo em regras, ou informais, consistindo em convenções ou códigos de comportamento. Portanto, as instituições, como conceito, abrangem ampla gama de arranjos políticos, econômicos, legais e sociais.

2. Sobre evidências históricas e econométricas de que as instituições exercem efeitos independentes, de primeira ordem, sobre o crescimento, ver, por exemplo, Engerman e Sokoloff (1997, 2003); Hall e Jones (1999); Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, 2002, 2005); e Rodrik (2004). Para uma análise do papel das instituições no desenvolvimento da América Latina e do Caribe, ver *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, nau capitânia regional do Banco Mundial para a América Latina, de 1998.

3. As instituições latino-americanas que emergiram da exploração colonial de recursos naturais têm servido de base para explicar as diferenças de renda entre países da América Latina e da América do Norte. Essas divergências, por sua vez, têm sido associadas a diferenças na dotação de recursos que afetaram os incentivos das potências coloniais na moldagem das instituições (Engerman e Sokoloff, 1997, 2003). Portanto, o surgimento de pequenas propriedades como forma predominante da agricultura no norte dos Estados Unidos e no Canadá, devido, em parte, à escassez de mão de obra, redundou em aumento da igualdade e em instituições mais democráticas, em comparação com sociedades da América do Sul e do sul dos Estados Unidos, onde plantações em grande escala levaram à desigualdade e a instituições frágeis.

4. Essa tese ecoa a intuição oriunda do modelo “ordem de acesso limitada”, de North *et al.* (2007). Segundo a conjectura do autor, ao se mover de um sistema de acesso limitado (por exemplo, baseado em rendas econômicas de recursos naturais controladas por e para elites poderosas) para outro de acesso aberto, a sociedade precisa transpor certos limiares de qualidade institucional.

5. Essa distinção entre recursos que produzem rendas econômicas e que não produzem rendas econômicas não se confunde na literatura sobre recursos naturais e conflitos com a distinção entre recursos concentrados, saqueáveis ou de “fontes pontuais” e recursos geograficamente “difusos”, que são “não saqueáveis” por atores privados (Le Billon, 2001; Snyder, 2001; Snyder e Bhavnani, 2005; Isham *et al.*, 2003).

6. Em vez de emanar diretamente da competição por rendas econômicas de recursos naturais, o resultado do trabalho de Baland e François (2000) decorre de cotas de importações. Uma economia pode importar ou produzir internamente bens industrializados. O direito de importar bens industrializados é fonte de renda econômica para os atores internos que buscam rendas econômicas. Quanto mais numerosos forem os produtores de determinado bem, mais barato será o bem, significando que, a partir de certo ponto, a licença de importação se torna inútil, pois é mais barato produzir o bem internamente.

7. A resposta fiscal pró-cíclica à bonança de commodities não exige como precondição um processo orçamentário especialmente corrupto nem um conjunto fraco de instituições. Conforme observam Talvi e Vegh (2005), as políticas fiscais pró-cíclicas tendem a ser regra, não exceção, em todo o mundo. Em seu modelo de política fiscal, Talvi e Vegh introduzem uma distorção política que torna custosos os superávits fiscais para o governo, em razão das pressões para aumentar as despesas. Quanto maiores forem as flutuações nas receitas do governo, mais importantes serão as pressões políticas para gastar, na medida em que o superávit orçamentário se afasta mais do valor médio. Os

autores sugerem, então, que as políticas fiscais pró-cíclicas vistas nos países em desenvolvimento são consequências da maior variabilidade da base tributária em comparação com a dos países do G-7. Neste modelo, a dependência fiscal a receitas de commodities voláteis aumentaria a variabilidade da base tributária.

8. Os estudos básicos sobre países estão disponíveis no site do projeto, em <http://go.worldbank.org/5503dom6n0>.

9. No caso do Chile, há uma proposta para substituir *La Ley Reservada del Cobre*, que dá 10% das receitas da CODELCO aos militares, com uma transferência de recursos do governo geral, que concede aos militares horizonte de planejamento de médio prazo para suas despesas.

10. Andres *et al.* (2008), em estudo sobre as privatizações de infraestrutura na ALC (concessionárias de serviços públicos de água, eletricidade e telecomunicações), também encontrou “melhorias gerais significativas no desempenho do setor, relacionadas com a participação do setor privado; com aprimoramentos consistentes na eficiência e na qualidade, além de reduções na força de trabalho”. Eles observam, contudo, que, tanto no setor privado quanto no setor público, constatou-se alto grau de variância, com os melhores órgãos públicos apresentando desempenho tão bom quanto o de algumas empresas privadas.

11. Em consonância com as descobertas de Chua, estão as de Kobrin (1984). Kobrin analisou desapropriações em 79 países em desenvolvimento, no período 1960-1979. Ele constatou que as desapropriações aumentaram na década de 1960, culminaram no começo da década de 1970 e declinaram em seguida. Minor (1994) e Shafik (1996) ampliaram o estudo de Kobrin para incluir o período até 1993. Eles descobriram que, em fins da década de 1980 e começo da década de 1990, nada menos que 95 países em todo o mundo passaram por amplos processos de privatização.

12. O projeto de 2005, sem dúvida, também foi mais bem recebido pelas empresas de mineração, por permitir depreciação acelerada, concessão do governo Lagos às empresas privadas, o que significava deferir o pagamento de impostos.

13. *Fonte:* Annual Survey of Mining Companies, 2008-2009, do Fraser Institute.

14. Em especial, Haber e Menaldo (2009) encontram correlação positiva entre recursos naturais e democracia em série temporal mais longa para a América Latina, quando esta última variável é medida em níveis. Contudo, quando a democracia é diferenciada primeiro por ano e quando se consideram possíveis não estacionaridades, os autores não descobrem relações, em média, entre recursos naturais e regime político. Nos PAL, então, esse estudo não sustenta a alegação de que o petróleo comprometeu a democracia.