

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NOVA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A PROPRIEDADE
DOS HIDROCARBONETOS NA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

TOMÁS PINHEIRO FIORI

PORTO ALEGRE

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NOVA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A PROPRIEDADE
DOS HIDROCARBONETOS NA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

Autor:

Tomás Pinheiro Fiori

Orientador:

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

PORTO ALEGRE

2010

AGRADECIMENTOS

É difícil olhar para trás e não dar-se conta do longo caminho que leva a um trabalho como este. Em primeiro lugar, sou muito grato a Eric Magar Meurs, que no distante junho de 2007, em uma reunião de trinta minutos na sua sala do *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals*, conseguiu sistematizar o que ainda eram apenas idéias caóticas na minha cabeça. Seguindo a ordem cronológica dos fatos, agradeço a Josep Ibañes e José Fernández pelos debates metodológicos de Relações Internacionais e Economia Política Internacional. Isik Özel pelas aulas de método em Economia Política Comparada e seu companheirismo e disponibilidade permanentes. A Fred Halliday, que mais que um grande mestre foi uma referência de vida para todos nós, por cada uma de suas palavras que me fizeram acreditar no potencial das minhas idéias e pela saudade que deixou em todos os seus admiradores. A Carles Boix e Michael Hiscox pelas dicas entre uma aula e um café. A Detlef Sprinz, que me recebeu e orientou em um período conturbado, mas que sempre esteve disposto a encontrar os caminhos para o conhecimento e que me mostrou o verdadeiro significado da honestidade intelectual. Sem dúvida, agradeço ao meu orientador, Marco Aurélio Chaves Cepik, por aceitar pacificamente os hábitos de um orientando tão relapso e nunca pressionar além do necessário.

Às minhas irmãs Mylena, Mirela e Daniela, a quem dediquei a primeira versão deste trabalho e que me agüentaram infernizando todos esses anos. Acima de tudo aos meus pais, que sempre apoiaram incondicionalmente as minhas escolhas, me ensinando a pensá-las com a cabeça e o coração. À Vanessi, a grande responsável por manter meu habitat em ordem desde que eu nasci, o que sem dúvida se reflete nas idéias, por me criar com carinho de mãe e atender a todos os meus caprichos, pela grande saudade que deixou em todos nós. À Beth, minha analista, por motivos óbvios.

Tirou do bolso o baralho usado e embrulhado num papel e o estendeu ao príncipe. Este o pegou, mas como que atônito. Um sentimento novo, triste e desolador lhe apertou o coração; súbito compreendeu que nesse instante, e há muito tempo, já falava o que não devia falar, e fazia tudo diferente do que devia fazer, e que esse baralho que segurava nas mãos e que o deixara tão contente agora não ia ajudar em nada, em nada. (Dostoiévski, O Idiota, p.676)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PROGRESSOS DA ECONOMIA POLÍTICA	16
2.1 Ontologia e Epistemologia na Economia Política.....	18
2.2 A Economia Política da Intervenção Estatal no Século XX	22
2.2.1 Eficiência econômica	23
2.2.2 Moralidade: Paternalismo e Contratualismo.....	25
2.2.3 Intencionalidade: a literatura da Economia Política.....	26
2.2.4 Habilidade: as falhas de governo	28
2.3 As Duas Linhagens da Nova Economia Política Internacional.....	30
3 ATORES, PREFERÊNCIAS E INTERAÇÕES	38
3.1 A Metáfora do “Jogo de Dois-Níveis”	38
3.2 Limites da escolha racional	42
3.2.1 Racionalidade Limitada	42
3.2.2 Ação Coletiva	44
3.3 Os custos de repressão	45
3.4 Interesses e instituições	46
3.5 Interesse Nacional, utilidade “da” sociedade e “para” a sociedade	49
3.6 Interdependência Complexa e assimetria econômica	50
4 ECONOMIA DOS BENS “ESPECIAIS”	54
4.1 As Falhas de Mercado.....	55
4.1.1 Monopólio Natural	55
4.1.2 Externalidades	58
4.1.3 Bens Públicos	61
4.2 Os Recursos Naturais Finitos	63
5 UM MODELO EM “DOIS NÍVEIS” PARA OS HIDROCARBONETOS	69
6 ECONOMIA POLÍTICA DOS HIDROCARBONETOS NA AMÉRICA LATINA	77
6.1 Nível Doméstico	77
6.2 Nível Internacional.....	79
6.3 Políticas na Região	83
6.3.1 Argentina.....	83
6.3.2 Brasil	84
6.3.3 Bolívia	86
6.3.4 Venezuela	87
6.3.5 México	88
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
8. BIBLIOGRAFIA.....	95
ANEXO I ÍNDICE DE PODERES PRESIDENCIAIS SOBRE A LEGISLAÇÃO.....	102
ANEXO II ÍNDICE DE SEPARAÇÃO DE PROPÓSITOS POR FATORES INSTITUCIONAIS	103

RESUMO

O presente trabalho trata da utilização dos métodos contemporâneos que combinam as Ciências Política e Econômica para o estudo dos regimes de propriedade dos hidrocarbonetos na América Latina. O ponto de partida é uma discussão ontológica e epistemológica sobre a produção teórica da chamada Nova Economia Política Internacional e suas raízes.

O que torna os hidrocarbonetos tão importantes do ponto de vista estratégico é o fato de, com o carvão mineral, constituírem o conjunto dominante de fontes primárias de energia no mundo contemporâneo, inclusive para a geração elétrica. Além do alcance global como *commodity* comercializável, os combustíveis fósseis representam um estoque de riqueza finito e geograficamente concentrado, impactando as relações econômicas domésticas e internacionais dos Estados envolvidos.

A pergunta central é: por que os governos optam por políticas energéticas “orientadas para a estratégia” ou “orientadas para o mercado”? Políticas orientadas ao mercado têm o objetivo de promover a competitividade, minimizando suas falhas para alcançar a eficiência sob iniciativa privada. Já as políticas orientadas para estratégia são caracterizadas pelo controle efetivo da atividade do setor por parte do Estado, a fim de consolidar um planejamento mais amplo que pode incluir política industrial, geração de empregos, manutenção de preços, aumento da receita pública, política exterior, etc. O objeto de análise é, portanto, o regime de propriedade adotado e o processo através do qual ele se consolida.

A hipótese é de que a política final é resultado de uma interação simultânea entre interesses domésticos e internacionais, definidos pelo efeito-renda da variação dos preços, nível de pressão por redistribuição e características das instituições de agregação de preferências no primeiro caso; e vulnerabilidade diante da oferta e sensibilidade à variações de preço no mercado internacional no segundo. Assim, exclui-se, por hipótese, as explicações baseadas em preferências puramente ideológicas e político-partidárias, para testar o capacidade explicativa do interesse político-econômico racionalizável a partir de premissas simples.

A pressão por redistribuição é instrumentalizada por uma combinação entre desigualdade (medida pelo índice de Gini) e imobilidade do recurso (constante e alta). As instituições são instrumentalizadas enquanto divisão formal de poderes (pontos de veto) e divisão de propósitos (pontos de veto efetivos), segundo trabalho de Haggard e McCubbins (2001). Vulnerabilidade e sensibilidade derivam da intensidade energética, medida como consumo/PIB e comércio líquido com o exterior.

O método é lógico-dedutivo, partindo de uma revisão crítica das metodologias da área e fazendo uma síntese própria, para finalmente contrastar as previsões com os casos observados. Combina elementos da modelagem cientificista, associada ao *mainstream* da Ciência Política e Economia, com idiosincrasias regionais e setoriais, resultando em um modelo específico, a fim de delinear a fronteira entre a capacidade de generalização e o estudo histórico. Na verificação dos cinco casos – Brasil, Bolívia, Venezuela, México e Argentina – as previsões do modelo lógico-dedutivo se confirmaram. Concluímos que a contribuição é importante para a sistematização da análise e a escolha de casos para estudo em profundidade.

ABSTRACT

This work posits a contemporary method that combines Political Science and Economics to analyze the hydrocarbons property regimes in Latin America. The starting point is an ontological and epistemological debate on the theoretical production of the so-called New International Political Economy and its classical foundations.

What makes the hydrocarbon industry so important, from the strategic point of view, is the fact that it constitutes the dominant primary energy source in the modern world, including for the electricity supply. Besides its worldwide range as a tradable commodity, the fossil fuel represents a finite stock of wealth that is geographically concentrated, causing impact on the domestic and international economic relations of the States involved.

The central question is: why does the government choose between strategic-oriented and market-oriented policies alike? Market-oriented policies aim to promote competition, minimize failures and guarantee efficiency under private initiative. Oppositely, strategic-oriented policies are defined as the effective control of the production by the State, which aims at wider planning strategies such as industrial policies, employment generation, price stability, revenue increase, foreign policy, etc. The study subject, then, is the property regime adopted and the process through which it comes about.

The hypothesis is that the final policy is an outcome of a simultaneous interaction between domestic and international interests. These are defined by the income-effect of the price variation, level of the pressure for redistribution and the characteristics of the institutions whereby preferences aggregate, on the one hand; and the vulnerability of supply and sensibility to price stability in the international markets, on the other. That said, it is also excluded, by hypothesis, the explanation based on ideological grounds, so to test the explaining power of the rationalizable political-economic interests.

The pressure for redistribution is instrumentalized as a combination of inequality (measured as the Gini Coefficient) and asset immobility (which is constantly high in our case). The institutional environment is classified by its formal power sharing (veto points) and division of purposes (effective veto points), according to Haggard and McCubbins (2001). Vulnerability and sensibility are associated with energy intensity, measured as consumption over GDP, and net trade.

The method is logical-deductive, deriving from a critical review of the current alternative methods and building our own synthesis. After that, we test the predictions against real observations. In that sense, it combines the so-called scientific approach to social sciences, usually associated with the orthodox literature, with *ad hoc* adjustments that intend to respect regional and sector idiosyncrasies. The result is an asset-specific framework that contributes to draw the frontier between generalization and historical-sociology in a pragmatic way, respecting the importance of both approaches and its combination. In the five cases studied - Brazil, Bolivia, Venezuela, Mexico and Argentina - the model predictions were confirmed. We conclude that this was an important contribution for the selection of emblematic cases to study in depth.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 ALGUMAS NACIONALIZAÇÕES DO PETRÓLEO ENTRE 1960 E 2006.....	11
TABELA 2 OS "TRÊS MODELOS"	21
TABELA 3 CORTE TEÓRICO	35
TABELA 4 GERAÇÕES E TEMÁTICAS	36
TABELA 5 PODERES, PROPÓSITOS E DECISIVIDADE	48
TABELA 6 PODERES DO PRESIDENTE SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO - PAÍSES SELECIONADOS	49
TABELA 7 FATORES INSTITUCIONAIS PARA A SEPARAÇÃO DE PROPÓSITOS.....	49
TABELA 8 TIPOS DE BENS	62
TABELA 9 ATORES, PREFERÊNCIAS E POLÍTICAS ASSOCIADAS	69
TABELA 10 COEFICIENTES DE GINI	70
TABELA 11 SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE	71
TABELA 12 UNIDADE DO ESTADO	73
TABELA 13 DECISIVIDADE, PREFERÊNCIAS E CUSTOS DE REPRESSÃO	74
TABELA 14 QUADRO ANALÍTICO	76
TABELA 15 SISTEMA POLÍTICO E TERRITORIALIDADE	77
TABELA 16 DECISIVIDADE.....	78
TABELA 17 COEFICIENTES DE GINI, MOBILIDADE DO CAPITAL E CUSTOS DE REPRESSÃO	78
TABELA 18 <i>INPUTS</i> DE PREFERÊNCIAS	79
TABELA 19 COMÉRCIO LÍQUIDO (2007) E VULNERABILIDADE	80
TABELA 20 ORIENTAÇÃO DE POLÍTICA	81
TABELA 21 QUADRO ANALÍTICO - PREVISÕES	82
TABELA 22 POLÍTICAS DA REGIÃO.....	90
TABELA 23 OBSERVAÇÕES E PREVISÕES	90
TABELA 24 ÍNDICE DE PODER DO PRESIDENTE SOBRE A LEGISLAÇÃO	102
TABELA 25 ÍNDICE DE FATORES INSTITUCIONAIS PARA A SEPARAÇÃO DE PROPÓSITOS.....	103

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 EFEITO DA REDUÇÃO DO "WIN-SET"	39
FIGURA 2 AÇÃO RACIONAL	43
FIGURA 3 MAXIMIZAÇÃO NOS DIFERENTES MERCADOS	56
FIGURA 4 EXTERNALIDADES	58
FIGURA 5 ESPECTRO DE BENS	63
FIGURA 6 REGRA DE HOTELLING BÁSICA	64
FIGURA 7 EFEITO DE UMA TAXA DE DESCONTO ELEVADA NA REGRA DE HOTELLING	66
FIGURA 8 ESQUEMA DE ANÁLISE	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ANP. Agência Nacional do Petróleo	PEMEX. <i>Petróleos Mexicanos</i>
B-I. Baseado no Interesse	PES. <i>Primary Energy Supply</i>
<i>BMg</i> . Benefício Marginal	PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S/A
<i>BMgE</i> . Benefício Marginal Externo	PIB. Produto Interno Bruto
<i>BMgS</i> . Benefício Marginal Social	PIDIREGAS. <i>Proyecto de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto</i>
CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina	PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<i>CMe</i> . Custo Médio	P_o . Preço Inicial do Recurso
<i>CMg</i> . Custo Marginal	PPriv. Propriedade Privada
<i>CMgE</i> . Custo Marginal Externo	PPúb. Propriedade Pública
<i>CMgS</i> . Custo Marginal Social	p_r . Preço Regulado
CMN. Companhias Multinacionais	PRI. <i>Partido Revolucionario Institucional</i>
CMNP. Companhias Multinacionais do Petróleo	q. Quantidade
CSM. <i>Contratos de Servicios Múltiples</i>	q^* . Quantidade Ótima
CT. Custo Total	q_r . Quantidade Regulada
D. Demanda	REPSOL. <i>Refinería de Petroleos de Escombreras Oil</i>
E. Quantidade de Externalidade	RI. Relações Internacionais, Relações Internacionais
E^* . Nível Ótimo de Abatimento de uma Externalidade Negativa	RIPE. <i>Review of International Political Economy</i>
E-C. Estado-Cêntrico	RMe. Receita Média
ENARGAS. <i>Ente Nacional Regulador del Gas</i>	<i>RMg</i> . Receita Marginal
EPI. Economia Política Internacional	RT. Receita Total
EUA. Estados Unidos da América	s. Taxa de Desconto Social Intertemporal
Het. Heterogêneo	T. Tempo até P_b
HST. <i>Hegemonic Stability Theory</i>	TEH. Teoria da Estabilidade Hegemônica
IDE. Investimento Direto Estrangeiro, Investimento Direto Estrangeiro	TER. Teoria da Escolha Racional
IO. <i>International Organization</i>	TPES. <i>Total Primary Energy Supply</i>
IPCC. <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>	X_1 . Mínimo ratificável para a parte X
IPEG. <i>International Political Economy Group</i>	X_M . Ganho máximo da parte X em uma negociação internacional
Ktoe. Milhares de Toneladas Equivalentes de Petróleo	Y_1 . Mínimo ratificável para a parte Y
LOH. <i>Ley Orgánica de Hidrocarburos</i>	Y_2 . Redução do mínimo ratificável para a parte Y, com acordo
LOHG. <i>Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos</i>	Y_3 . Redução do mínimo ratificável para a parte Y, sem acordo
Mtoe. Milhões de Toneladas Equivalentes de Petróleo	Y_M . Ganho máximo da parte Y em uma negociação internacional
O-E. Orientada para a Estratégia	YPF. <i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales</i>
O-M. Orientada para o Mercado	YPFB. <i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</i>
OP. Oportunista	
p. Preço	
P_b . Preço de <i>backstop</i>	
PDVSA. <i>Petroleos de Venezuela</i>	

1 INTRODUÇÃO

No dia 18 de Julho de 2004, a sociedade boliviana foi chamada às urnas. A forte pressão por parte dos movimentos rurais, indígenas e sindicalistas levou o então Presidente Carlos Mesa a referendar a seguinte pergunta: *¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?*¹ A vitória esmagadora do sim não foi novidade em um continente que, apenas dois anos antes, havia testemunhado a introdução, na Venezuela, da *Ley Orgánica de Hidrocarburos* pelo decreto lei nº 1.510. Em verdade, o período que compreende o final do século XX e início do século XXI representou a entrada de mais um ciclo de nacionalizações.

TABELA 1 Algumas nacionalizações do petróleo entre 1960 e 2006

País	Ano	País	Ano	País	Ano
Indonésia	1960	Colômbia	1972	Iraque	1961
Argélia	1962	Equador	1972	Venezuela	1971
			1973		1975
			1979		2006
			2006		
Bolívia	1969	Irã	1973	Rússia	2006
	2006		1979		

Fonte: Adaptado de Guriev, Kolotilin, & Sonin (2009)

Embora a importância estratégica dos recursos energéticos seja um tema recorrente nos fóruns acadêmicos e políticos dos últimos anos, a “segurança energética”² não é uma preocupação recente. Na década de 1920, e mesmo antes, quando o mundo abandonava o carvão como principal fonte de energia para entrar na era das grandes Companhias

¹ O Referendo vinculante sobre a política energética, de 18 de Julho de 2004, era composto de 5 perguntas. Todas as informações, assim como as demais perguntas, estão disponíveis em Corte Nacional Electoral. *Referendum*. Acessado em 09/13/2009, de Portal del Gobierno do Bolívia: <http://www.bolivia.gob.bo/BOLIVIA/paginas/referendum.htm>

² Para um levantamento completo do panorama mundial da oferta e demanda energética e sua importância para a política externa no século XXI ver Kalicki, J. H., & Goldwyn, D. L. (2005). *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Outro estudo compreensivo sobre a geografia estratégica dos fluxos do petróleo global ver Sébille-Lopez, P. (2006). *Geopolíticas do Petróleo*.

Multinacionais do Petróleo (CMNP), um sentimento generalizado de incerteza quanto à disponibilidade de oferta e estabilidade dos preços conteve a convergência rápida do mix de energia primária³. Mas a desconfiança quanto às vantagens do petróleo como fonte de energia não era o único obstáculo a ser superado. Países consumidores e produtores de energia não estavam dispostos a arcar com o custo de uma transição sob alto grau de incerteza, ao que somou-se a pressão exercida pelos grandes rentistas do carvão, a Alemanha e o cartel Belga-Japonês. No entanto, em menos de uma década a indústria do petróleo apresentava um importante diferencial tecnológico; o potencial calorífico por unidade de volume superior ao do carvão representava uma redução drástica nos custos de transporte; novas reservas foram descobertas nos Estados Unidos e Oriente Médio; e o consumo de energia cresceu vertiginosamente no mundo desenvolvido. A Grande Depressão não impediu que já nos anos 1930 o petróleo se tornasse a principal fonte primária de energia em todo o planeta. Apesar da aparente abundância do recurso, com descobertas contínuas, a concepção de que os recursos energéticos têm importância estratégica foi constituída já na Primeira Guerra Mundial.

Durante a Segunda Guerra a história não foi diferente. Enquanto nos Estados Unidos, auto-suficientes em energia, esta ainda era uma preocupação meramente doméstica, Alemanha e Japão avançavam em territórios produtores como a Romênia, Cáucaso e Oriente Médio, e Manchúria. Entre os anos 1920 e início dos 1940, França, Alemanha, Itália, Espanha e Romênia regulavam fortemente a atividade privada. União Soviética, Argentina, México, Bolívia e Brasil haviam nacionalizado suas indústrias de petróleo, seguidos por Venezuela, Colômbia e Peru (CLARK, 1990; PEIRCE, 2005; GURIEV, KOLOTILIN e SONIN, 2009).

As reformas políticas para o setor energético não se restringem aos hidrocarbonetos. Da geração à distribuição de eletricidade, grandes fluxos de investimentos direto estrangeiro (IDE) aportaram em regiões como a América Latina, onde inúmeras privatizações tiveram lugar nos anos 1990. No entanto, o que torna os hidrocarbonetos tão importantes do ponto de vista estratégico é sua mobilidade comercial e o fato de constituírem o conjunto dominante de fontes primárias de energia no mundo contemporâneo, inclusive para a própria geração de eletricidade. Além do alcance global como *commodity* comercializável, os combustíveis fósseis representam um estoque de riqueza finito e

³ *Primary Energy Mix* é o conjunto de fontes de energia, em Estado natural, ofertada internamente em um país e normalizadas em termos de barris equivalentes de petróleo (bep). Segundo o Ministério de Minas e Energia (2008), a matriz brasileira apresenta uma oferta interna de energia (OIE) composta em 37,3% de petróleo e derivados e 10,2% de gás natural. Para um estudo completo sobre a história do uso dos recursos energéticos no século XX, ver Clark, J. G. (1990). *The Political Economy of World Energy: A Twentieth Century Perspective*.

geograficamente concentrado, impactando as relações econômicas domésticas e internacionais dos Estados envolvidos. Estas são algumas das razões que levam ao entendimento de que uma nova agenda da Economia Política da Energia deve começar pelos hidrocarbonetos, a quintessência do problema político-econômico, buscando entender como os governos lidam com a abundância ou escassez desta riqueza.

A pergunta central que motiva este trabalho é: por que os governos optam por políticas energéticas “orientadas para a estratégia” ou “orientadas para o mercado”? A realidade do setor energético não é, evidentemente, tão dicotômica quanto a questão sugere. O que se entende por mercado ou estratégia aqui é um espectro que diz respeito à propriedade dos recursos energéticos, com participação pública entre 0 e 100% nos respectivos extremos. Quase toda atividade econômica, especialmente em grandes setores como o de energia, esta sujeita à taxação, regulação e outros tipos de controle. Entretanto, políticas orientadas ao mercado têm o objetivo explícito de promover a competitividade e minimizar as falhas do mesmo para alcançar a eficiência sob iniciativa privada. Já as políticas orientadas para a estratégia são entendidas como o controle efetivo da atividade do setor por parte do Estado, a fim de consolidar um planejamento mais amplo que pode incluir política industrial, geração de empregos, manutenção de preços, aumento da receita pública, política exterior, etc.

O que normalmente encontramos na literatura é a separação entre a análise política e econômica do fenômeno da intervenção do Estado. Enquanto os primeiros procuram entender a função social da entidade política e os efeitos de suas diversas formas de organização na concepção de políticas públicas; os segundos estudam a ação do governo como uma questão de eficiência alocativa. Uns maximizam poder, outros riqueza. Peirce (2005) coloca um ponto interessante sobre a busca da eficiência econômica, quando pergunta por que a literatura em favor da liberalização dos mercados floresce tão intensamente nos anos 1980, ao passo em que os instrumentos econômicos para este tipo de análise já estavam disponíveis desde 1930, nos trabalhos de Friedrich Hayek. Estaria a mudança de orientação acadêmica vinculada à mudança política proporcionada por Margareth Thatcher e Ronald Reagan? Há um descompasso entre a produção teórica e a prática política, no qual a primeira não consegue subsidiar a segunda mais do que o inverso.

O objetivo fundamental da Nova Economia Política deve ser a análise parcimoniosa dos fatos, respeitando o particular sem abandonar as ferramentas de generalização. O que os economistas têm esquecido é a realidade em que os indivíduos maximizam múltiplos objetivos de forma dinâmica, e não apenas os lucros estáticos. A nossa

primeira hipótese é teórica, de que isto pode ser feito como ferramenta adicional de análise, e é o que propomos neste trabalho. O estudo dos hidrocarbonetos torna-se fim e meio, um conhecimento importante em si mesmo, mas instrumento de teste em um debate ontológico e epistemológico dentro dessa disciplina errática e em consolidação que é a Nova Economia Política Internacional.

Não perdemos de vista, portanto, a hipótese de trabalho, de que é possível explicar a escolha dos regimes de propriedade dos hidrocarbonetos com base em alguns elementos observáveis. De que a política final é resultado de uma interação simultânea entre interesses domésticos e internacionais, definidos pelo efeito-renda da variação nos preços, nível de pressão por redistribuição e características das instituições de agregação de preferências, no primeiro caso; e vulnerabilidade diante da oferta e sensibilidade às variações de preço no mercado internacional, no segundo. Assim, exclui-se, também por hipótese, as explicações baseadas em preferências puramente ideológicas e político-partidárias, para testar a capacidade explicativa do interesse político-econômico racionalizável a partir de premissas simples.

A pressão por redistribuição é instrumentalizada por uma combinação entre desigualdade (medida pelo índice de Gini e elevada na América Latina) e imobilidade do recurso (constante e alta para os recursos naturais). As instituições são caracterizadas enquanto divisão formal de poderes (pontos de veto) e divisão de propósitos (pontos de veto efetivos), segundo trabalho de Haggard e McCubbins (2001). A sensibilidade deriva da intensidade energética, que é medida como a proporção do consumo sobre o PIB; enquanto a vulnerabilidade é estimada pelo comércio líquido dos recursos com o exterior.

O método é lógico-dedutivo, partindo de uma revisão crítica das metodologias da área e fazendo uma síntese própria, para finalmente contrastar as previsões com os casos observados. Combina elementos da modelagem científicista, associada ao *mainstream* da Ciência Política e Economia, com idiosincrasias regionais e setoriais, resultando em um modelo *ad hoc*, a fim de delinear a fronteira entre a capacidade de generalização e o estudo histórico. O procedimento de construção do modelo analítico segue quatro passos (FRIEDEN e LAKE, 2000): (i) mapear os atores-chave para o setor da economia em análise; (ii) identificar seus interesses e preferências, segundo critérios bem explicitados; (iii) definir a lógica segundo a qual estes interesses e preferências se agregam; (iv) analisar a forma como esta massa de demandas interage com a estrutura político-institucional para se tornar política final.

No primeiro capítulo, procuramos fazer uma síntese dos fundamentos da Nova Economia Política Internacional, buscando suas raízes na Economia Política Clássica e passando pelas idéias centrais que percorreram o século XX, antes da re-fundação da disciplina nos anos 1970. A seguir, fazemos uma revisão seletiva da literatura que subsidiará o mapeamento de atores, interesses e suas interações, entre si e com o meio. No terceiro capítulo, relembramos os elementos da teoria econômica que justificam, explícita ou implicitamente, a intervenção do Estado. No quarto capítulo consolidamos um modelo de análise, que é tEstado, no último capítulo, com o estudo breve de cinco casos na América Latina (Argentina, Brasil, Bolívia, México e Venezuela) e suas trajetórias de políticas para o setor energético.

2 PROGRESSOS DA ECONOMIA POLÍTICA

“Economia”, na Grécia Antiga, era um termo designado para a administração da casa, do patrimônio do lar. Os temas referentes à administração da *polis* pertenciam ao domínio da “Economia Política” (SANDRONI, 1999). O termo caiu em desuso até o surgimento do que hoje conhecemos como Economia Política Clássica, a partir do trabalho dos mercantilistas, especialmente Antoine Montchrestien, no século XVII. Dois séculos mais tarde, tendo Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx como grandes expoentes, completar-se-iam as três grandes “ideologias” que delineiam a Economia Política até os dias de hoje: o Mercantilismo, o Liberalismo e o Marxismo (GILPIN, 1987).

Na visão dos Clássicos havia um entendimento muito simples e que seria negligenciado no século subsequente: a presença do poder estatal afeta a distribuição da riqueza na sociedade, e, portanto, há uma necessária politização da atividade econômica (GILPIN, 1987, p. 4). Além disso, no sentido inverso, a distribuição desigual dos recursos pode gerar um efeito social e politicamente disruptivo, gerando, portanto, uma preocupação econômica na atividade política. A relevância do estudo da Economia Política decorre da aceitação de que o demarcador da sociedade moderna é o modo de produção capitalista inserido no espaço do Estado-nacional soberano, e o efeito dessa interação dialética na distribuição dos recursos necessários à sobrevivência humana. Ao entender que formas alternativas de organização social produzem efeitos diversos sobre esta distribuição, os atores sociais passam a ter incentivos para buscar a matriz que melhora seu bem-estar, individual ou coletivamente, dependendo do viés interpretativo, mas sempre tendo em mente que todo caminho envolve um custo de oportunidade.

Nesta seção revisaremos as principais idéias e premissas que fundam os diferentes programas de pesquisa da Economia Política no século XX e em particular a chamada Nova Economia Política Internacional. Enraizada nos Clássicos, a Nova EPI institucionalizou-se apenas nos anos 1970, quando do fim do modelo de Bretton Woods e da primeira crise do petróleo, após um século de “negligência mútua” entre as Ciências Econômicas e Política (STRANGE, 1970), desde a Revolução Marginalista em 1870. Como disciplina independente, ainda são poucos os manuais e especialistas na área, no Brasil e no mundo. Buscamos,

portanto, contribuir para a compreensão ontológica, epistemológica e histórico-evolutiva de seus programas de pesquisa.

Por outro lado, tanto a literatura nacional quanto internacional não oferecem uma apresentação sistemática metateórica de sua vasta produção. Uma das confusões mais evidentes está presente na disputa entre os que entendem a EPI como uma sub-disciplina das Relações Internacionais e os que afirmam o inverso. Entendemos que a EPI apresenta elementos suficientes para configurar-se numa disciplina independente, não subordinada às Ciências Econômicas ou Política, e tampouco às Relações Internacionais. Apesar da recorrente intersecção temática, estas disciplinas partem de diferentes perguntas e, por vezes, suposições (GILPIN, 1987). Portanto, não há aqui a pretensão de um trabalho de revisão exaustivo, mas sugestivo, capaz de lançar alguma luz sobre o movimento de auto-determinação da disciplina, particularmente no Brasil.

A seguir, tratamos da orientação ontológica das diferentes correntes fundantes da Economia Política, desde os Clássicos, e que ainda determinam as diferentes visões sobre a intervenção do Estado na economia hoje. Para tanto, o foco está nas diferentes premissas acerca da forma em que se relacionam o indivíduo, o Estado e o mercado em cada uma das três tradições; bem como seu entendimento sobre a melhor forma de problematizar suas indagações. No entanto, isto não impede que diferentes tradições encontrem pontos de intersecção. Assim, mercantilistas e Marxistas podem estar igualmente preocupados com aspectos distributivos, mas enquanto os primeiros observam a esfera da circulação, os outros focam na esfera da produção. Ainda, ambos podem estar preocupados com o nível internacional e sistêmico da análise, enquanto outra parcela dos Marxistas divide com os liberais a sua preocupação com o nível sub-estatal, ou com a “primeira” e “segunda” imagens⁴.

Logo após, apresentamos os principais argumentos para a intervenção estatal que permearam a literatura do século XX, com base na revisão de Chang (1994). Concluindo o capítulo com a Nova EPI, que vem crescendo desde os anos 1970 dentro de duas grandes escolas, a Americana e a Britânica. Estes dois grandes grupos, apesar de muito heterogêneos, apresentam elementos unificadores no nível ontológico e epistemológico de suas agendas de

⁴ Estas expressões fazem referência à tipologia Waltziana, apresentada em Waltz, K. N. (1954). *Man, the State, and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press. A "primeira imagem" é o estudo do comportamento humano; a "segunda imagem" é o estudo da estrutura interna dos Estados; enquanto a "terceira" representa o estudo da anarquia internacional; além de como estes níveis se relacionam com os conflitos internacionais.

pesquisa. Enquanto os primeiros preservam a centralidade do Estado, a influência da Ciência Política, Economia Neoclássica e o Institucionalismo; os segundos apresentam uma agenda bastante diversificada. Fundamentalmente, nos interessa o viés cientificista e médio-teórico dos Americanos, propondo-se a desenvolver teorias predominantemente descritivas, em contraste com a posição normativa assumida dos Britânicos, valorativa e em busca da mudança social mais profunda.

2.1 ONTOLOGIA E EPISTEMOLOGIA NA ECONOMIA POLÍTICA

Uma das principais obras sobre a evolução da Economia Política Internacional é o trabalho seminal de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (1987). Neste livro, Gilpin nos mostra que a EPI desenvolve-se ao longo de três grandes “ideologias” ou tradições: o Mercantilismo, também chamado de nacionalismo econômico; o Liberalismo; e o Marxismo. Cada uma forma um conjunto completo de idéias e premissas não refutáveis por evidência empírica, constituindo assim núcleos duros de diferentes programas de pesquisa ou paradigmas⁵. Na ontologia da Economia Política Clássica, encontraremos o conjunto de premissas que refere-se à natureza da existência e relações entre o Estado, a sociedade e o mercado. Na epistemologia, os métodos e caminhos para atingir o conhecimento sobre o objeto, como abordar o tema e qual a pretensão teórica de sua comunidade científica.

O Mercantilismo foi a doutrina econômica predominante do período da Revolução Comercial, entre os séculos XVI e XVIII, marcado tanto pela difusão do modelo de Estado-nacional vesfaliano, quanto pela consolidação do modo de produção capitalista. Segundo essa doutrina, o Estado deveria perseguir o interesse ou bem-estar de seu povo, mesmo que em detrimento dos demais; ao passo em que a riqueza dependeria fundamentalmente da população e acúmulo de metais preciosos; este acúmulo se alcança através do comércio exterior; e comércio e indústria são mais importantes que a agricultura (SANDRONI, 1999). Entre os pais fundadores desta doutrina está Jean-Baptiste Colbert, primeiro-ministro francês no final do século XVII; e Antoine Montchrétien, autor de *Traicté de l’oéconomie politique dédié en 1615 au Roy et La reine mère Du Roy*, primeiro a utilizar a

⁵ O autor faz referência aos paradigmas no sentido Kuhniano, mas nossa leitura destes conceitos como “núcleo duro” está associado à idéia Lakatosiana da reconstrução racional dos programas de pesquisa.

expressão “Economia Política”. Esta concepção levaria a um intenso protecionismo e intervenção do Estado na economia, por isso também conhecida como nacionalismo econômico.

A política, portanto, é decisiva para a obtenção de riqueza para a sociedade, tendo o Estado como principal unidade de análise. As relações econômicas são entendidas como conflituosas, ou do tipo “soma-zero”. Isto deriva de sua orientação ontológica, onde entendem o homem como “naturalmente mau”, hobbesiano; em que o Estado, na sua relação com a sociedade, é uma entidade autônoma em busca do interesse nacional; e que, no sistema internacional anárquico, é compelido a buscar ganhos relativos.

Em sua forma Clássica, o Mercantilismo precede a institucionalização da Economia como ciência e as poucas obras da época são do tipo histórico-descritivas. Fundamentalmente, era uma doutrina prática que se orientava por objetivos político-estratégicos. Em sua inspiração contemporânea, é a tradição ou paradigma hegemônico nas Relações Internacionais, o que contribui para a confusão sobre a relação entre a RI e a EPI. Nos referiremos a neomercantilistas quando a preocupação maior é o nacionalismo econômico, sobre o qual o poder político prepondera, mas como meio para chegar ao desenvolvimento autônomo. Por outro lado, quando a ênfase está no poder político e militar, referiremo-nos à tradicional denominação de Realistas.

Chegando aos séculos XVIII e XIX, surgem as duas tradições teóricas que seriam as mais influentes da Economia Política. Tendo seu marco fundante nas obras de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, o Liberalismo e o Marxismo dividem o entendimento de que a economia prepondera sobre a política. No primeiro, na esfera autônoma do mercado que deve se libertar da ingerência do Estado; no segundo, porque a estrutura econômica é que conforma a política. Além disso, compartilham a pretensão de fazer da Economia Política uma ciência, capaz não apenas de explicar, mas de prever e prescrever.

A unidade de análise da escola Liberal é o indivíduo, entendido como um ser racional e maximizador de seu bem-estar. Sua relação com o Estado se dá mediante instituições, através das quais os interesses individuais se agregam para formar as políticas domésticas e exteriores finais. A livre interação dos interesses individuais em um mercado sem a interferência política é o melhor caminho para a eficiência econômica e bem-estar social. As relações econômicas não são conflituosas, pois os indivíduos estão preocupados com os ganhos absolutos, e não relativos, sendo capazes de vislumbrar, desde sua racionalidade, os benefícios da cooperação. Esta lógica se estende para o sistema

internacional, tanto na interação entre os Estados liberais modernos, como entre os atores econômicos transnacionais sub-estatais.

Além da inspiração Smithiana, outra influência que perduraria nas Ciências Econômicas, especialmente na Economia Internacional, é a de David Ricardo. Sua Lei das Vantagens Comparativas é a base de grande parte da Teoria Econômica Internacional. A influência de Ricardo atravessou a Revolução Marginalista, em 1870, marco da separação entre as Ciências Política e Econômica. Mas é com os trabalhos de William Jevons, Karl Menger e León Walras que ocorreriam mudanças profundas no conceito de “valor de uso”. A chamada “síntese Neoclássica”, base do *mainstream* da Ciências Econômicas pelo século seguinte, ocorreria em 1890, quando da publicação dos *Princípios de Economia* de Alfred Marshall. Com o crescente cientificismo da Economia Neoclássica e em consonância com sua orientação hedonista, parte significativa da produção teórica nesta tradição tem objetivos chamados de “médio alcance”, voltados para entender e descrever sistematicamente questões localizadas, dentro de uma estrutura social dada.

Da mesma forma que o Liberalismo, entendendo o mercado como uma esfera independente da política, se tornou a corrente hegemônica nas Ciências Econômicas, toda a concepção de Economia Política cairia no desuso, a não ser para os autores da tradição Marxista. Estes podem ser encontrados em pelo menos duas grandes vertentes, uma delas que chamaremos de “tradicional” e inspirada diretamente na obra de Karl Marx, enquanto a versão “imperialista” segue a leitura de Lênin sobre a expansão internacional do capital em busca da sobrevivência.

Na sua versão tradicional, a unidade de análise Marxista são as classes sociais, grupos dentro da sociedade que dividem um interesse comum relativo à sua posição no processo produtivo. A natureza das relações econômicas, portanto, é conflituosa, uma vez que são relações de dominação social que emanam da hierarquia entre burguesia e proletariado na produção. O indivíduo não é naturalmente mau nem bom, apenas corruptível pelo modo de acumulação capitalista, onde é levado a buscar o auto-interesse coerente com a sua posição social. Um modo de produção superior poderia corrigir este comportamento do ser humano, entendido como superestrutura, campo das relações imateriais e que são, em última instância, determinadas pelo que se passa no campo da infra-estrutura material – ou das relações econômicas.

Não apenas a ideologia, mas as instituições que organizam a sociedade, ou seja, a política inclusive, dentro da concepção Marxista são parte da superestrutura. Sendo assim, o

Estado não é nada mais do que uma representação institucionalizada dos interesses da classe dominante no processo produtivo, sendo tudo que dele emana uma reafirmação desta dominação. A formulação das políticas de acordo com os interesses dominantes ocorre para dentro e para fora do Estado, com o que entendem a política exterior como a que melhor representa esta classe e seus interesses transfronteiriços. Metodologicamente, *O Capital* de Marx é uma obra com clara pretensão científica e assim sua influência perduraria, buscando uma grande teoria científica de explicação da transformação social e do progresso humano. Seu objetivo é não apenas descrever, mas estimular o rumo preferível das coisas.

Na sua vertente leninista, a corrente Marxista busca renovar-se, adicionar uma nova lei, ou hipótese *ad hoc*, para explicar o erro de previsão baseado apenas nas três leis fundamentais do capitalismo, segundo Karl Marx⁶. A quarta lei de Lênin explica como o capital se internacionaliza em busca da acumulação constante. Desta concepção deriva a idéia de que o Sistema Internacional é hierarquicamente organizado em um centro desenvolvido e uma periferia fornecedora de recursos. Assim, o ambiente internacional é uma construção análoga à sociedade doméstica, mas onde as unidades principais são os Estados, que em última instância representam uma classe dominante doméstica. A produção da Economia Política Marxista sobre as relações centro-periferia, até o final do século XX, é tema que trataremos na próxima seção deste trabalho. A Tabela 2 sintetiza as principais premissas e proposições dos três paradigmas Clássicos.

TABELA 2 Os "três modelos"

		Mercantilistas	Liberais	Marxistas
Aspectos gerais	Relação entre economia e política	Política decisiva	Autonomia econômica	Economia decisiva
	Unidade de análise	Estados	Indivíduos e instituições	Classes sociais e Sistema Mundial
	Variantes	“benigno” (maximizador de segurança); “malevolente” (maximizador de poder/riqueza)		Tradicional (sócio-cêntrico; classes sociais) ; Imperialismo (Estado-cêntrico; centro-periferia)

⁶ As leis que, segundo Marx, seriam responsáveis pela crise terminal e superação do modo de produção capitalista são: (1) A da desproporcionalidade entre produção e consumo; (2) da acumulação do capital; (3) e a da queda da taxa de lucro.

Ontologia	Natureza Humana	Hobbesiana; “homem lobo do homem”	Racional; Lockeana	Maleável; corruptível pelo capitalismo, corrigível com o socialismo
	Natureza das relações econômicas	Conflituosa; jogo de soma zero	Cooperativas; jogo de soma positiva	Conflituosas; relações de dominação
	Teoria do Estado	Entidade autônoma em busca do interesse nacional	Soma de interesses individuais que interagem através da estrutura institucional dada	Serve aos interesses da classe dominante
	Sistema Internacional	Ambiente anárquico que constringe os Estados a buscarem ganhos relativos	Formado por atores nacionais e transnacionais, interdependentes e que podem obter ganhos de eficiência através da cooperação.	Política exterior é uma extensão das relações sociais de produção domésticas;
Epistemologia	Método	Doutrina prática, essencialmente vinculada à prática político-estratégica	Empirismo utilitarista; método científico	Materialismo histórico dialético; método científico
	Pretensão teórica	Entender os conflitos internacionais e a mudança política; descrição	“teorias de médio alcance”; descrição e previsão	“grande teoria”; entender a mudança social; descrever e prescrever

Fonte: Jackson e Sorensen (2003); Gilpin (1987); e própria.

O “Neomercantilismo” aparecerá em alguns momentos, mas é com a hegemonia das teorias Realistas das Relações Internacionais que ele se sustenta e ganha espaço. O Liberalismo se tornaria a tradição hegemônica das Ciências Econômicas, nas mais diversas formas ao longo do século XX. Já o Marxismo, mesmo enfrentando fases de maior e menor popularidade, é a única “ideologia” da Economia Política que se manteve ao longo do período, para se reinserir no debate da “Nova EPI”, a partir de 1970.

2.2 A ECONOMIA POLÍTICA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SÉCULO XX

O papel do Estado na economia capitalista é uma questão controversa. As diferentes visões enfocam justificativas diversas para a maior ou menor intervenção do governo. Chang (1994) resume bem a literatura sobre o assunto, dividindo-a em quatro

ênfases teóricas: a eficiência econômica, a moralidade, a capacidade e a intencionalidade, sendo esta última a mais típica do padrão de Economia Política que estamos tratando.

2.2.1 Eficiência econômica

A literatura das falhas de mercado ou Economia do Bem-Estar (*Welfare Economics*) é a mais desenvolvida sobre a intervenção do Estado e parte do princípio de que a ação do governo só se justifica na medida em que o mercado auto-regulado falha em igualar os custos e benefícios sociais e privados. O Estado apenas corrige estas falhas, que se manifestam em três questões básicas: a provisão de bens públicos, a não-competitividade do mercado e as externalidades.

Os bens públicos são bens não-rivais no consumo, o que significa que seu custo marginal é zero, mas, fundamentalmente, são não-exclusivos. A não-exclusividade significa que não é economicamente viável impedir que os que não pagam usufruam do bem. Sendo assim, há incentivos para que as preferências por estes bens não sejam reveladas, numa forma de comportamento estratégico conhecida como *free-riding*, que é o resultado da maximização individual, onde cada um tem incentivos para “pegar carona” e não pagar pelo bem não-rival e não-excludente que alguém pagará, levando a uma ineficiência na provisão do mesmo. A racionalidade individual resulta na irracionalidade coletiva. Da incapacidade dos agentes em agir coletivamente para organizar a provisão deste bem surge o Estado socializando os custos (impostos) e benefícios (provendo o bem).

No entanto, críticos desta idéia sugerem que o problema pode ser solucionado pela iniciativa privada. Primeiro, há os que alegam que a não-exclusividade não é permanente e que um sistema adequado de direitos de propriedade criaria os incentivos necessários à provisão privada da maioria destes bens, uma vez que seria possível obter os retornos do investimento. Mancur Olson (1965), em uma segunda linha de argumentação, diz que em grupos suficientemente pequenos os benefícios de um indivíduo poderiam ser grandes o bastante para a decisão de prover unilateralmente o bem em quantidades suficientes. Ainda, segundo Chang, uma terceira linha de críticos argumenta que se “incentivos seletivos” na forma de bens privados providos por “empreendedores políticos” eliminassem o problema do “caroneiro” ao alinhar a estrutura de custos e benefícios sociais e privados, mesmo em grandes grupos, o mercado se corrigiria.

Em mercados relativamente concentrados, a quantidade produzida é menor e o preço é maior, gerando uma perda social, a perda de peso morto ou triângulo Marshalliano. Estes casos justificariam a intervenção do Estado para garantir a produção ótima, tipicamente regulando o preço para que se aproxime do custo marginal, alcançando o nível competitivo de oferta e preços. Alternativamente, o próprio Estado pode assumir a produção para garantir o nível socialmente ótimo. A concentração de mercado, geralmente, se origina nos ganhos de escala, que criam barreiras à competitividade dos novos entrantes.

Os argumentos contrários a intervenção, neste caso, são de dois tipos. Primeiro, os que se baseiam na Teoria do *Second-Best*, de Lipsey e Lancaster (1956), que, partindo da Lei de Walras⁷, comprovam que pode ser mais eficiente deixar que dois setores onde há falhas de mercado se anulem, pois a correção em apenas um deles pode levar a uma ineficiência maior da economia. Desta forma, a regulação de apenas alguns setores monopolizados seria inadequado por ser imprevisível. Em segundo lugar, há os que argumentam que a concentração nos mercados é fruto da própria ação do governo e seu comportamento colusivo com os interesses privados (CHANG, 1994, p. 10).

Os bens públicos, em realidade, são um caso particular de externalidade, efeito secundário que transborda de alguma atividade econômica concebida para outro fim e não é contabilizado apropriadamente pelo agente. A solução convencional é o uso adequado dos direitos de propriedade, que permitam que as partes afetadas negociem o preço destes efeitos. Pode haver altos custos de transação na obtenção das informações necessárias e imposição destes contratos, gerando falhas que justificam a intervenção do Estado, provendo ou subsidiando as atividades que geram externalidades positivas, bem como taxando as que geram as negativas.

Alguns críticos da intervenção baseada nas externalidades entendem que estas são de magnitude irrelevante para justificar a ação governamental. Por outro lado, outros argumentam que a própria intervenção gera novas externalidades negativas. De fato, todas as atividades econômicas geram algum tipo de externalidade e o importante é explorar as condições em que o mercado lida adequadamente com elas.

⁷ A Lei de Walras é um princípio da Teoria do Equilíbrio Geral, trabalhada por León Walras, economista e matemático francês que viveu em plena Revolução Marginalista das Ciências Econômicas, entre 1870 e início do século XXI. Segundo este princípio, todos os excessos de demandas dos diferentes mercados se compensam, somando zero, independentemente de estarem em equilíbrio. Portanto, para que haja um excedente positivo em um mercado, deve haver um negativo em outro, implicando que se (n-1) mercados encontram-se em equilíbrio, então este último necessariamente também estará.

Estas falhas mais típicas e como elas se associam com o nosso objeto de pesquisa é o tema do quarto capítulo deste trabalho.

2.2.2 Moralidade: Paternalismo e Contratualismo

Chang (1994) apresenta duas formas de argumentos que justificam a intervenção do Estado com princípios morais, que apresentamos aqui resumidamente. Por um lado, há aqueles que entendem que o governo deve intervir provendo alguns bens meritórios, cuja provisão deve ser incentivada por interesse social e, inversamente, coibir a provisão dos bens cuja produção é prejudicial para a sociedade como um todo. Por outro lado, mas na mesma linha, há aqueles que argumentam pela intervenção do Estado em mercados onde é imoral a transação comercial, como o caso da doação de órgãos e a segurança pública. Esta linha, que presume um desejo da sociedade e um conjunto de valores supra-individuais é rotulada como Paternalismo e criticada pelo individualismo metodológico que entende que o interesse da sociedade nada mais é do que a agregação dos interesses individuais.

O Contratualismo-Individualismo⁸ segue a tradição da filosofia política que entende que o indivíduo é o único juiz de seus fins e que a existência de normais supra-individuais não faz sentido. O Estado ideal é o produto de um contrato entre indivíduos livres que encontram ganhos na restrição de suas liberdades individuais ao ceder sua soberania última a um ente superior, saindo do “Estado de natureza” para uma forma de organização política não anárquica. A única forma consistente com esta idéia, na vertente mais ortodoxa, é a unanimidade. Sendo assim, o Estado Liberal ideal é minimalista, legítimo apenas na provisão de segurança e liberdades negativas⁹, pois qualquer forma de intervenção tende a gerar mais intervenção e viola, por princípio, os valores fundamentais do individualismo.

Buchanan (CHANG, 1994, p. 13) propõe uma tipologia das funções do Estado contratualista em três níveis: no primeiro, as funções ligadas à imposição das leis; no segundo nível, as funções de prover certos bens públicos dentro do marco legal existente; e no terceiro

⁸ No inglês há uma diferença tênue entre o *Contractarianism* e o *Contractualism*. Uma linha descende do contrato social hobbesiano e tem sua referência contemporânea na obra de David Gauthier, enquanto a segunda descende da tradição kantiana e a principal referência moderna é o trabalho de John Rawls (*Stanford Encyclopedia of Philosophy*).

⁹ As liberdades negativas estão relacionadas à ausências de barreiras ou coação ao comportamento dos indivíduos. Este conceito é trabalhado pela literatura Liberal Libertária, em autores como Robert Nozick, na defesa de um Estado mínimo (*Stanford Encyclopedia of Philosophy*).

nível, a função de mudar a própria lei, o que ocorreria quando do desejo unânime da sociedade. É nos dois primeiros níveis que se concentram as atividades principais do Estado. Milton Friedman (1962) também propõe uma série de funções compatíveis com o Estado contratualista, que passam da manutenção da lei e ordem, direitos de propriedade, resolução de disputas, garantia dos contratos, promoção da competitividade, de um sistema monetário, etc.

As críticas ao Contratualismo são muitas. É questionável, argumenta Chang (1994), que os indivíduos estariam melhor sob total liberdade individual ou mesmo que busquem o próprio bem. A noção de “Estado de natureza” também é discutível como realidade histórica, uma vez que as sociedades alternam entre diferentes formas de organização ao longo do tempo e não entre anarquia e autoridade, esta concepção é um constructo teórico. Ainda, a própria noção de Estado mínimo não é uma garantia do princípio contratualista, pois bem pode ser o caso de uma unanimidade social em torno da imoralidade da provisão de certos bens pelo mercado (como o caso da doação de órgãos), o que justificaria uma intervenção do governo perfeitamente compatível com esta filosofia.

2.2.3 Intencionalidade: a literatura da Economia Política

Esta literatura parte da crítica ao Estado como “Rei filósofo” de Platão. Qual a origem da intenção do Estado? Esta intenção é servir ao povo? A Economia Política enquanto disciplina contemporânea, dotada de uma metodologia própria, busca fazer estas perguntas, afastando-se do tradicional embate normativo sobre o papel do governo. Há pelo menos três orientações ontológicas e decisivas na definição do objeto de análise, já apresentadas. Como resultado, os estudos abordam:

i) O Estado visto como uma força independente com sua própria função objetivo, que não é, necessariamente, a mesma da sociedade. Há duas tradições diferentes nesta mesma linha. Por um lado, os Marxistas descendentes do “18 Brumário de Luis Bonaparte” (Marx, 2002), que entendem que o Estado ganha autonomia sempre que nenhuma classe é poderosa o suficiente para impor suas preferências ao governo. Por outro, a Economia Política Neoclássica que entende que o Estado é um predador que maximiza sua receita líquida, mesmo às custas da produtividade social.

Pelo menos dois são os problemas desta visão do Estado. Primeiro, esta autonomia não é coerente com a realidade institucional complexa do Estado, dotado de um aparato burocrático que operacionaliza a máquina estatal e que pode ter objetivos independentes e contraditórios com os dos governantes. Segundo, o grau de autonomia de um Estado pode variar entre diferentes países; em um mesmo país ao longo do tempo; ou ainda entre diferentes áreas, como na capacidade de extrair impostos ou de influenciar decisões de investimentos, sendo muito mais efetivo em umas do que outras, o que dificulta a determinação deste grau de autonomia (CHANG, 1994).

ii) O Estado como uma arena onde grupos de interesses conflituosos se enfrentam e aliam para moldar as decisões políticas e a consequente alocação dos benefícios destas. Os grupos mais poderosos são os mais aptos a enviesar as políticas em seu favor. Similarmente ao argumento Estado-cêntrico, são de duas vertentes concorrentes, a da Escolha Pública (Escola de Chicago) e a Marxista. Para os adeptos da Teoria da Escolha Pública, a ação regulatória do Estado é capturada pelos interesses econômicos poderosos, tanto pelo baixo índice de participação política dos eleitores como pelo alto custo de monitoramento, por parte destes, de seu agente. Grupos menores, com mais recursos e melhor organizados são mais capazes de influenciar as decisões em seu favor. Como consequência, a única solução é reduzir o Estado ao máximo, eliminando possibilidades de captura.

O argumento Marxista é bastante conhecido. O Estado é um instrumento da classe dominante e serve aos seus interesses, uma vez que reproduz a relação de dominância da esfera material da produção capitalista. A única solução é a destruição deste modo de produção e a eliminação conjunta do modelo de dominação social vigente.

Para Chang (1994), os problemas recorrentes nessa literatura são: Primeiro, que geralmente não discutem apropriadamente o problema da ação coletiva e a própria dificuldade dos grupos de interesse em se organizar; segundo, a questão da formulação de agenda política, onde ignoram que há interesses que são impossíveis de serem implantados na agenda política simplesmente por razões ideológicas ou de normas sociais vigentes, mesmo que grupos poderosos o queiram; e, em terceiro, o processo político interno dos grupos de interesse não é contemplado, onde o importante não é apenas saber quem se apropria dos excedente, mas igualmente como o faz no processo de conquista da posição dominante.

iii) O Estado onde as burocracias estatais não são diferentes dos demais indivíduos e dos governantes, no sentido de buscarem um interesse próprio e não necessariamente convergente com os demais agentes do processo (CHANG, 1994, p. 22). Um

indivíduo não pode ser altruísta no trabalho e egoísta nas horas vagas. Como agentes auto-interessados, os burocratas são entendidos como maximizadores de orçamento, uma vez que derivam sua utilidade de maiores salários e do poder de sua agência ou departamento, o que está diretamente ligado à arrecadação. Daí deriva a contradição com o interesse do político maximizador de votos, que impõe uma restrição na extração de impostos sobre seus eleitores. Os burocratas, no entanto, estão em posição de vantagem em relação a estes, pois detém o *expertise* e a informação sobre sua função custo, o que o político não pode obter com precisão. Isto levaria a uma tendência de provisão de bens e serviços públicos em um nível superior ao ótimo social.

Esta linha de argumentação é criticada em alguns pontos. Em primeiro lugar, a forma de recrutamento vigente em cada Estado influencia diretamente na autonomia que estes corpos burocráticos desfrutam em relação aos governantes. Além disso, há outras diversas formas de constrangimento legal e auditoria que limitam a discricionariedade do agente da burocracia. Pode-se incluir também o fato de que é comum o desenvolvimento de um “espírito público” em que o burocrata vê a si mesmo como guardião e responsável pela coisa pública”, modificando o comportamento auto-interessado. Estes agentes encontram-se constantemente sob a pressão de conformarem-se aos objetivos e interesses públicos e a forma como os problemas lhes são apresentados afetam psicologicamente sua ordenação de preferências (TVERSKY e KAHNEMAN, 1990) e criam lealdades organizacionais e sociais contraditórias com a maximização individual (CHANG, 1994).

2.2.4 Habilidade: as falhas de governo

Finalmente, esta linha questiona se mesmo o governo benevolente que busque melhorar a eficiência ou promover o interesse social é realmente capaz de fazê-lo. Os dois principais argumentos no sentido de que os governos falham neste objetivo se baseiam na assimetria da informação e na teoria do *rent-seeking* (CHANG, 1994).

Na questão informacional, mesmo depois de decidida a política é necessário colher e processar informações para monitorar a execução e os grupos alvo destas políticas. A quantidade de informação necessária para isto e os custos de transação implicados na sua obtenção podem se tornar proibitivos, superando os benefícios. Do ponto de vista da Teoria do Agente-Principal, a assimetria informacional ocorre em dois níveis: entre os tomadores de

decisão e as burocracias nos níveis inferiores de governo; e entre o Estado e os setores alvo destas políticas.

No entanto, para Chang (1994) este problema costuma ser sobre-dimensionado. É contraditório questionar a limitação informacional do governo e ao mesmo tempo supor que os agentes privados detêm toda a informação necessária, pois este problema está presente em qualquer tipo de organização de tamanho razoável e entre as partes de contratos privados. A única forma de mitigar isto é promovendo uma estrutura adequada e lealdade organizacional.

O *rent-seeking* se refere ao comportamento que gera perdas de recursos que são desviados de atividades produtivas para a obtenção de vantagens políticas. Na medida em que o Estado intervém mais ele cria incentivos para que interesses privados utilizem recursos para fundos de campanha, suborno ou formas semelhantes de “compra” de favores políticos que lhes dêem poder de monopólio, criando barreiras para seus concorrentes e, portanto, desviando o nível de produção para patamares sub-ótimos. Argumenta-se que é difícil eliminar este comportamento, que acaba se transferindo para níveis diferentes e que a presença do *rent-seeking* afeta a própria noção de legitimidade do sistema econômico para a população. Desta forma, qualquer intervenção, independentemente da intenção, está condenada a gerar ineficiências.

Esta visão é criticável nos seguintes aspectos: em primeiro lugar, nem todo o gasto com a busca de rendas representa perda (de excedente) social, já que o próprio suborno é apenas uma transferência de renda na economia; ainda, este talvez nem seja o maior custo para a sociedade, pois não é sistemático, mas o fato de gerar atividades ineficientes no longo prazo e seus efeitos sobre o desenvolvimento; em terceiro lugar, a busca de poder de monopólio e criação de barreiras à entrada é uma prática corrente nas empresas e que não passa necessariamente pelo governo e sua intervenção; e, finalmente, apesar de a busca de rendas ser diretamente improdutiva, ela pode ser indiretamente produtiva na medida em que crie ganhos dinâmicos de produtividade, como no caso de pesquisa e desenvolvimento incentivados pela expectativa de rendas monopolísticas.

2.3 AS DUAS LINHAGENS DA NOVA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

No início da década de 1970, pelo menos três grandes fatos contribuíram para a institucionalização da Nova Economia Política Internacional. Dois deles foram mudanças radicais da dinâmica econômica internacional; o terceiro, um chamado acadêmico para a correção de um erro que vinha ocorrendo há um século, a “negligência mútua” entre as teorias Política e a Econômica (STRANGE, 1970). Na economia global, o fim do sistema Bretton Woods de conversibilidade dólar-ouro e a primeira grande crise do petróleo mostraram a indissociabilidade entre Economia e Política, também no Sistema Internacional.

Dentro de duas linhagens definidas como Escola Americana e Escola Britânica da Nova EPI, multiplicaram-se os trabalhos que tentavam explicar as transformações pelas quais o mundo estava passando. Dentre os autores da primeira geração destas escolas, destacam-se os que Benjamin Cohen chamou de os “sete magníficos”¹⁰ (COHEN, 2008). Nos Estados Unidos, estes “empreendedores intelectuais” fundaram uma tradição tutelada pela Ciência Política, cuja produção ficou conhecida através da revista especializada *International Organization* (IO) – esta escola também ficaria conhecida como *IO School*. Do outro lado do Atlântico, a Escola Britânica – também conhecida como Escola Crítica da EPI e formada por autores de diversas origens – passou a projetar sua produção através do *International Political Economy Group* (IPEG), grupo fundado por Susan Strange no *Royal Institute of International Affairs*. As duas principais revistas da Escola Britânica passaram a ser a *Review of International Political Economy* (RIPE) e a *New Political Economy*.

A cisão da “Nova EPI” em duas grandes escolas não traduz com precisão a heterogeneidade dentro de cada uma e nem as muitas semelhanças que, por vezes, se pode encontrar. No entanto, em linhas gerais, orienta-se pelos objetivos e agenda de pesquisa. Uma das principais características que define a divergência entre as duas tradições é que, enquanto na Escola Americana a EPI surge dentro da Ciência Política, a Escola Britânica surge de dentro da própria Economia Internacional. Daí, um dos principais traços da primeira, a ênfase no Estado como referencial analítico. Das temáticas econômicas, a Escola Britânica herdou uma maior atenção aos diversos atores privados em escala global. No entanto, o que ambas

¹⁰ São eles, como veremos mais adiante: Robert Keohane, Robert Gilpin, Charles Kindleberger, Stephen Krasner e Peter Katzenstein pela Escola Americana; e Susan Strange e Robert Cox pela Escola Britânica.

apresentaram em comum, nesta primeira geração, foi uma orientação “grande teórica”, estimulada pelas transformações no cenário mundial.

Pelo lado da Escola da *IO*, um dos trabalhos mais importantes de teorização foi o realizado por Robert Keohane e Joseph Nye, no qual criaram o conceito da “interdependência complexa” (KEOHANE e NYE, 1972). A idéia foi um desafio ao Realismo, imperante nas RI, trazendo a idéia de que o poder não está restrito aos gabinetes dos políticos, mas depende do grau de entrelaçamento entre os agentes econômicos de diferentes países. As relações de poder e subordinação das estruturas sociais se reproduzem internacionalmente, gerando diferentes graus de “sensibilidade” e “vulnerabilidade” em relação ao exterior, que independem da capacidade militar estatal ou outros elementos tradicionais de poder no Sistema Internacional.

Outro tema central para esta geração de intelectuais viria a se tornar uma das teses mais importantes da Nova EPI. Primeiro, através do trabalho de Charles Kindleberger, e posteriormente desenvolvida por Gilpin e Krasner (COHEN, 2008; GILPIN, 1987), a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH ou HST do inglês) veio afirmar que a economia internacional liberal necessitava de um *hegemon* para administrá-la e estabilizá-la (GILPIN, 1975). A inspiração provinha da crise de 1929 e a suposta falta de uma potência hegemônica capaz (Grã-Bretanha) ou desejosa (EUA) de assumir o papel de estabilizador mundial no período entre-guerras. Nos anos 1970, com os acontecimentos internacionais, havia uma nova preocupação com o futuro da economia mundial.

Na forma concebida por Kindleberger, a TEH é chamada de versão “benevolente”. O papel do *hegemon* é prover os bens públicos necessários ao bom funcionamento da economia internacional de mercado, como estimular a abertura comercial, prover uma moeda de referência e financiamentos de longo e curto-prazo. A versão desenvolvida por Gilpin e Krasner, conhecida como versão da “segurança”, se identifica mais com o paradigma Realista das RI. A estrutura social, diria Gilpin, está posta para defender os interesses de seus componentes mais poderosos. Assim, um *hegemon* no Sistema Internacional manterá a estabilidade ou provocará as mudanças que lhe convenham, enquanto os benefícios desta ação superarem os seus custos. Enquanto não houver desafiantes à ordem hegemônica, a estabilidade se mantém (GILPIN, 1981; 1975).

A preocupação com a governança desse novo mundo “pós-hegemônico” seguiria tendo impacto nos trabalhos de Keohane e Krasner (COHEN, 2008). *After Hegemony* (KEOHANE, 1984) é um marco na literatura sobre cooperação internacional e circunstâncias

em que se formam os Regimes Internacionais. Tais regimes seriam perfeitamente coerentes com a interação de Estados soberanos auto-interessados, mas apenas na ausência de um poder hegemônico. O fim do bloco soviético e a renovação da hegemonia americana não propiciaram a esta obra a mesma repercussão que *Interdependence in the World Politics* (1972). A TEH seria, por bastante tempo, a explicação preferida para a manutenção da paz e crescimento da economia mundial.

O último, do lado Americano, a compor os “sete magníficos” e trabalhar temas da realidade em transformação foi Peter Katzenstein. Seu trabalho, no entanto, destoa dos anteriores no sentido em que é o primeiro, de uma tradição que se consolidaria, a buscar entender as estruturas domésticas que formam as estratégias internacionais na EPI. Neste sentido, Katzenstein é o primeiro a trabalhar na EPI a tipologia Waltziana de primeira e segunda-imagens. Não significa, no entanto, um abandono à ontologia Estado-cêntrica, que predomina entre os Americanos (COHEN, 2008), uma vez que a referência é o Estado e sua política exterior derivada das estruturas doméstica.

Por outro lado, pelo menos um importante autor desta escola se dedicou à organização da produção teórica da nova disciplina em processo de institucionalização. Robert Gilpin, em artigo publicado na *IO*, intitulado *Three Models of the Future*, classifica a produção da EPI dentro das três grandes tradições de pensamento provenientes da Economia Política Clássica e das Relações Internacionais, como vimos na seção anterior deste trabalho. O debate metateórico, no entanto, estaria mais presente na Escola Britânica, nos escritos de Susan Strange e Robert Cox.

Apesar de hoje a Escola Americana representar o *mainstream* da EPI, Susan Strange foi a primeira a convocar a comunidade acadêmica para re-fundar a Economia Política. Seu artigo seminal de 1970, *International Economics and International Politics: a Case of Mutual Neglect*, começa por uma simples constatação: o passo das mudanças no sistema econômico internacional era muito mais acelerado que o das mudanças no sistema político. Os distúrbios causados através das fronteiras do Estado se multiplicavam, com um efeito de sensibilidade que diminuía a efetividade das políticas econômicas nacionais, além dos frequentes conflitos de interesses nacionais. Strange, portanto, conclama a comunidade científica para que reoriente seus esforços no sentido de reconstruir a “ponte” esquecida entre as disciplinas.

Um dos traços distintivos da Escola Crítica é sua defesa do ecleticismo intelectual e da interdisciplinaridade. Diferentemente dos Americanos, que produzem sobre forte

influência do Estado-centrismo, do Institucionalismo, da Ciência Política e da Economia Neoclássica, os Britânicos buscam ampliar o escopo da Nova EPI. Para os representantes da IO, a teoria tinha a pretensão de ser descritiva, cada vez mais preocupada com recortes específicos da realidade, dentro de uma estrutura social e normativa dada como constante. O foco em teorias de “médio alcance” era uma tendência que se acirrará na terceira geração desta escola, o que Robert Cox chamou de *problem-solving theory*. Por outro lado, os críticos, como Cox (COX, 2007; GILL, 2007), trazendo o *insight* do construtivismo para a EPI, salientam que toda a teoria é feita para alguém e com algum propósito. Portanto, há nesta escola e desde o princípio, um viés normativo assumido, uma proposta de entender para mudar, segundo valores ético-morais escolhidos. Se a imparcialidade é inalcançável, o melhor seria assumir uma posição. O propósito da teoria não é apenas descritivo, mas valorativo e prescritivo.

Apesar deste viés inicial, onde os autores críticos focaram na reconstrução de uma disciplina, enquanto os autores Americanos partiram já do ponto em que se encontrava a metodologia na Economia, Política e RI, essa tendência se inverteria. Em estudo recente, pelo menos metade das publicações na *International Organization* tratam dos debates entre as diferentes aproximações teóricas, enquanto os temas específicos dão conta, em geral, de questões relativas às conexões entre política doméstica e internacional. Por outro lado, a Escola Britânica está mais preocupada com uma enorme variedade de temas, que passam pela globalização, gênero, classe, raças, meio ambiente, etc. (MURPHY e NELSON, 2001).

A orientação ontológica e epistemológica das duas escolas determina, invariavelmente, os temas que predominarão em cada linha de produção. Fica evidente a influência da Microeconomia Neoclássica quando vemos que temas de comércio são recorrentes entre os Americanos. À tendência de abandono dos grandes temas de mudança sistêmica junta-se uma convergência para temas de comércio e desenho racional de instituições, questões facilmente problematizáveis em um marco analítico científico – no sentido imitativo das ciências duras. Como parte do individualismo metodológico desta escola, foca-se em temáticas onde “perdedores e ganhadores” das atividades econômicas são identificáveis, assim podendo-se mapear os interesses que modelam as políticas.

A Escola Crítica, por outro lado, não tem o mesmo compromisso com o “cientificismo imitativo”, utilizando-se de abordagens mais interdisciplinares e descritivas. Para este tipo de análise, as temáticas econômicas derivadas da Macroeconomia são mais apropriadas, como é o caso das questões vinculadas às finanças internacionais e ao

desenvolvimento. Dificilmente será possível encaixar em um marco analítico testável, ao estilo Americano, os efeitos distributivos de algumas atividades financeiras, uma vez que a complexidade da rede de custos e benefícios é muito grande. Além disso, os objetos de estudo são muito diversos e transcendem a referência estatal, incluindo Companhias Multinacionais (CMN), meio ambiente, imigração, entre muitos outros.

Apesar de toda uma gama de autores de diferentes origens, temas e nacionalidades estarem reagrupados em uma Escola Britânica, há pelo menos uma forte corrente que cabe ser identificada. Escrevendo sobre Economia e Relações Internacionais, alguns autores, inspirados em Robert Cox, seguem o que se chama a “Escola Italiana” das RI, ou Neo-Gramsciana (Cox R. W., 2007; Gill, 2007). Um de seus representantes proeminentes na EPI é Giovanni Arrighi (1997; 1994). O autor busca uma grande teoria da transição hegemônica de longa duração. Arrighi incorpora em sua concepção de hegemonia a idéia gramsciana de liderança moral. Em sua complexa teoria de ciclos de poder e acumulação, a hegemonia americana teria atingido sua “crise inicial” nos anos 1970, encontrando-se em plena “crise terminal”, ao passo em que outro centro de acumulação (e.g. China) ascende para assumir a liderança do sistema. Arrighi é influenciado pelo trabalho de Immanuel Wallerstein e sua Teoria do Sistema Mundial Moderno, caracterizado pelo modo de acumulação capitalista, e no qual há uma hierarquia entre centro, semi-periferia e periferia (WALLERSTEIN, 1984).

A temática centro-periferia, uma transposição das relações de produção hierárquicas para o Sistema Internacional, não é tão nova quanto o resto desta EPI. Em verdade, os autores Marxistas nunca abandonaram a temática econômica internacional vinculada à intenção política. Como já mencionamos, Lênin tratou essa questão em sua obra sobre o Imperialismo, assim como Rosa Luxemburgo e Nicolai Bukharin. A escola da CEPAL ofereceria a “Teoria da Dependência” e a contraposição factual à Teoria das Vantagens Comparativas, de Ricardo, com a “tendência secular à deterioração dos termos de troca”, apenas para dar alguns exemplos.

Podemos ver, portanto, que a Escola Americana acaba mesclando o individualismo metodológico da Economia Neoclássica com a centralidade do Estado como sujeito das políticas, como nas correntes hegemônicas da Ciência Política e Relações Internacionais nos Estados Unidos. O resultado é a proliferação dos chamados “autores da

segunda-imagem” ou ainda “segunda-imagem invertida”¹¹. Um esforço de superação deste grupo dominante, unindo as dimensões sistêmica e doméstica em um único marco teórico de interação mútua tem sido feito através da aplicação dos “jogos de dois níveis” (MILNER, 1997; PUTNAM, 1988).

Enquanto isso, a escola Britânica tornou-se repositório de uma grande variedade de abordagens, mas com um viés sub-estatal, que pode se identificar tanto com o Liberalismo Clássico quanto com o Marxismo tradicional. Fica evidente, ao menos, que os três modelos de Gilpin já não dão conta da complexidade das abordagens contemporâneas, embora o núcleo duro daquelas “ideologias” ainda se encontrem presentes em cada autor. Mesmo que a Escola Americana se identifique mais com o *mainstream* de suas disciplinas de origem, ambas as escolas representam tradições bastante heterodoxas na prática (MURPHY e NELSON, 2001).

As Tabelas 3 e 4 sintetizam os principais autores e temáticas, por geração, da “Nova EPI”, além do recorte teórico mais geral que se pode inferir destes trabalhos.

TABELA 3 Corte teórico

	Americana	Britânica
Ontologia	Subdisciplina das R.I. e Ciências Políticas, é majoritariamente Estado-cêntrica; problemática do comportamento e governança sistêmica	Estado é apenas mais um ator entre muitos
Epistemologia	Propósito da teoria é explicação, identificar causalidade; <i>problem-solving</i> ; soluções localizadas em uma estrutura dada como constante	Sociologia histórica comparada; conteúdo normativo explícito; teoria descritiva e valorativa.

Fonte: (Cohen, 2008)

¹¹ A segunda-imagem invertida trata dos efeitos do Sistema Internacional nas instituições e estruturas internas do Estado, ao invés de entender o exterior como uma extensão da lógica doméstica. A nomenclatura segue a tipologia Waltziana e este argumento pode ser encontrado em Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32 (4), 881-912.

TABELA 4 Gerações e temáticas

	Escola Americana		Escola Britânica	
	Autor	Tema	Autor	Tema
1º Geração	Robert Keohane & Joseph Nye	Interdependência Complexa	Susan Strange	Ecleticismo intelectual
	Robert Gilpin	Três Modelos		
	Charles Kindleberger Robert Gilpin Stephen Krasner	Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH)	Robert Cox	Teoria crítica e materialismo histórico
	Stephen Krasner Robert Keohane	Instituições Internacionais		
	Peter Katzenstein	Primeira e Segunda imagens		
2º Geração	Judith Goldstein Helen Milner Stephen Krasner	Comércio Internacional	Stephen Gill Barry Gills	Ampla análise histórica dos sistemas globais e transformações sociais
	Jeffrey Frieden Benjamin Cohen	Finanças Internacionais	Ronen Palan	Teoria do Estado; “modos de governança”
	Joanne Gowa David Lake	TEH	Roger Tooze	Negócios internacionais
	Lisa Martin Beth Simmons	Teoria Institucionalista	Anthony Payne	Políticas de desenvolvimento
	John Odell John Ruggie	Análise Cognitiva	Philip Cerny Geoffrey Underhill	Dinheiro e finanças internacionais
3º Geração	Michael Hiscox Daniel Verdier	Comércio Internacional	Matthew Watson	Raízes históricas da EPI
	William Clark David Leblang	Finanças Internacionais	Nicola Phillips	Desenvolvimento
	David Andrews Jonathan Kirshner	Poder monetário internacional	Thomas Lawton	Estrutura produtiva global
	Barbara Koremenos	Desenho racional de instituições internacionais	Timothy Sinclair	Crédito internacional

Fonte: (Cohen, 2008)

O próximo capítulo faz uma revisão específica da parcela da literatura que fornece os instrumentos analíticos deste trabalho, e se orienta por três questões: (i) quem são os envolvidos no assunto ou atores do processo; (ii) como e em que circunstâncias eles ganham

consciência de sua posição na distribuição dos resultados; e (iii) de que maneira lhes é permitido buscar seus melhores interesses no mundo em que vivem?

3 ATORES, PREFERÊNCIAS E INTERAÇÕES

Este capítulo busca uma revisão seletiva da literatura de Economia Política enfocada na conceitualização e instrumentalização dos elementos constitutivos de uma estrutura de tomada de decisões. Em lugar de uma revisão exaustiva, cada subseção tem um papel específico na construção do modelo que será trabalhado no capítulo 5. Primeiramente, será abordado o *insight* que orientou o cruzamento entre as arenas internacional e doméstica na tomada de decisões, na proposição da metáfora de dois níveis de Putnam. À seguir, a ênfase no ambiente doméstico começa com um breve debate sobre as limitações típicas da Teoria da Escolha Racional (TER) e o uso da racionalidade limitada; teorias da informação e ação coletiva; a importância do aspecto distributivo, em conjunto com a mobilidade dos ativos, nos custos de repressão ou exclusão de parcela da sociedade; para concluir com o trabalho de Haggard e McCubbins, que fornece um instrumental pronto para categorização do processo decisório segundo sua concentração. Do lado internacional, revisaremos uma concepção minimalista de interesse nacional e a interdependência complexa ou assimetria econômica como fonte de poder, elementos que no caso dos recursos energéticos convertem-se em um dilema de segurança, como ficará mais claro adiante.

3.1 A METÁFORA DO “JOGO DE DOIS-NÍVEIS”

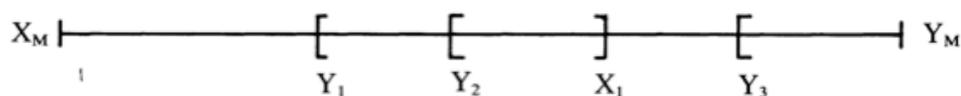
“In short, we need to move beyond the mere observation that domestic factors influence international affairs and vice versa, and beyond simple catalogs of instances of such influence, to seek theories that integrate both spheres, accounting for the areas of entanglement between them” (PUTNAM, 1988, p.434).

Preocupado com a formulação da política externa, Putnam sugere a decomposição do processo em dois níveis. O “nível I” representa as negociações entre os representantes na arena internacional, enquanto o “nível II” é o arranjo doméstico dado e que forma o *win-set*. O *win-set* representa a probabilidade de ratificação formal ou informal de uma certa política no nível doméstico. Quanto maior o *win-set*, maior a probabilidade de um acordo internacional ser firmado ou, em outras palavras, maior o espectro de políticas de comum

interesse entre duas nações envolvidas em algum tipo de interação diplomática. O inverso também se aplica, tendo o negociador uma margem muito menor de ação quando o *win-set* é reduzido.

Uma segunda consideração torna-se fundamental quando se observa que, dentro de um conjunto de políticas “ratificáveis”, o resultado de equilíbrio pode representar diferentes distribuições do ganho no nível I. Quer dizer, a informação disponível quanto ao *win-set* da contraparte é fundamental para que o sujeito da política externa consiga obter o máximo ganho para seus representados. Esta técnica básica de negociação vale no sentido inverso, em que é interessante não expor todas as informações sobre seu próprio espectro de ratificação. A partir deste simples *insight* é possível extrair algumas conclusões pouco intuitivas. Em primeiro lugar, quanto maior a autonomia do representante frente as forças do nível II, maior a sua liberdade de ação e, portanto, maior o universo de arranjos dentro dos quais ele pode obter ratificação doméstica – isto quando alguma ratificação for necessária. No limite, um ditador, por sua força extrema no nível II, tem seu poder de barganha altamente reduzido no nível I, dependendo fortemente dos termos específicos em negociação. Estados democráticos, portanto, sob a alegação de uma complexa correlação de forças dentro das instituições representativas e na sociedade como um todo, devem apresentar maior controle sobre os limites da negociação internacional, com base na legítima alegação de proteção dos diferentes interesses domésticos que devem ser atendidos.

FIGURA 1 Efeito da redução do "win-set"



Fonte: Putnam, 1988, p.442

Na figura acima, X_M e Y_M representam os ganhos máximos para cada um de duas partes em um jogo de soma zero. X_1 e Y_1 representam a área dentro da qual qualquer distribuição final é ratificável nos respectivos *win sets*. Se há uma redução de Y_1 para Y_2 , por exemplo, no caso de haver necessidade de maioria mais ampla para a ratificação, a área entre Y_1 e Y_2 passa a não fazer mais parte da zona de acordo. No caso extremo em que Y reduz ao nível Y_3 , não há acordo. Krasner (1978) argumenta que há casos, como na ação contra o terrorismo, em que a única política externa satisfatória domesticamente é a intervenção militar, que é, por definição, inaceitável para a contrapartida, gerando *win sets* vazios. O

insight do jogo de dois níveis, portanto, serve como uma caracterização gráfica de qualquer interação no Sistema Internacional, onde os acordos que existem encontram-se na pequena parcela de questões onde os diferentes *win-sets* se interseccionam. Não se pode negar, no entanto, que há uma imensa quantidade de temas de interesse internacional com *win sets* vazios e que mesmo onde há intersecção hoje pode não haver amanhã, dependendo essencialmente da dinâmica intra-nacional, onde, em última análise, os custos e benefícios das políticas se realizam.

Tem-se, portanto, que duas dimensões do nível II são a base do tipo de postura em uma negociação internacional. A primeira diz respeito à homogeneidade de interesses dentro da população; a segunda, às instituições formais que determinam quem detém o poder de decisão e em que medida este está disperso. Putnam sugere que países menores e mais dependentes externamente tendem a dar mais suporte aos acordos internacionais. A dependência torna-se uma questão importante e sobrepõe a questão do tamanho em si, como deverá ficar claro ao final deste trabalho.

O que no artigo de 1988 de Robert Putnam era apenas um proposta de agenda, teve no livro de Helen Milner, *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, de 1997, sua mais relevante aplicação. Algumas de suas conceitualizações são convenientes e complementam a idéia inicial de Putnam. A organização do Estado, por exemplo, é classificada em um contínuo entre a hierarquia e a anarquia, com a poliarquia¹² nos diferentes níveis intermediários. Intuitivamente, entende-se que a maior parte das democracias encontram-se em algum ponto deste espectro poliárquico, de acordo com a divisão dos poderes, clivagens sociais, etc. Ainda, cada matéria de análise pode representar, no mundo real, diferentes complexidades de formulação e ratificação. Para Milner há, portanto, três variáveis que explicam o desenho do jogo doméstico, quais sejam: as preferências de políticas dos atores, as instituições de divisão do poder entre eles e a distribuição de informação entre os mesmos – basicamente o método da Economia Política Moderna. Há um trecho de sua obra que bem ilustra o que acaba de ser apresentado:

“First, poliarchy assumes that actors’ preferences differ. If all important domestic actors have the same preferences, then even if they share power the situation will resemble a unitary actor one. (...) Second, decision making must be shared. If one actor controls all decision making, one is back to the unitary actor model where

¹² O termo se refere exclusivamente à divisão de poder, não tendo nenhuma relação com a consagrada classificação das democracias de Robert Dahl.

hierarchy prevails. Third, if one group controls all relevant information about an issue, the again one moves back toward a more hierarchic structure.” (MILNER, 1997, p.11)

Não há como não observar que esta abordagem encontra uma solução bastante razoável para um dilema clássico das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional, o do nível de análise. Um Estado-nação deve ser tratado como um ator unitário no Sistema Internacional ou como a soma de micro-processos? Mais provavelmente as duas coisas, sendo o primeiro um caso particular do segundo, onde as preferências são homogêneas e (ou) prevalece a hierarquia. Voltaremos ao tema quando tratarmos de Interesse Nacional.

Finalmente, Milner ainda apresenta três conjuntos de atores no processo doméstico. O executivo inclui burocracias, departamentos e ministérios; o legislativo, podendo ou não ser bicameral; e os grupos de interesse da sociedade, que representam diferentes clivagens e preferências, segundo critérios estabelecidos em cada tema de análise. O jogo internacional é jogado entre países – ou representantes dos mesmos – que internalizam as informações da contraparte para calcular sua função objetivo na negociação. O modelo de Milner segue em maior detalhe para explicar a cooperação internacional, o que não é o objeto deste trabalho.

O que se extrai da metáfora dos Jogos de Dois Níveis é, em primeiro lugar, a perspectiva em “dois gumes” das políticas de impacto transnacional. Segundo, a sua capacidade de acolher abordagens anteriores como casos particulares, podendo expandir-se para uma complexa interação entre diferentes níveis de atores e instituições. Da ênfase de Milner no aspecto informacional, depreende-se que mesmo que se possa mapear teoricamente o melhor interesse de cada grupo de atores relevantes, com base em premissas realísticas e domínio dos efeitos distributivos de cada arranjo, a assimetria e incompletude das informações ou mesmo a incapacidade de processamento, pode levar grupos com interesses similares a revelar preferências discrepantes. Daí a importância de esclarecer, como é feito na próxima seção, os critérios de atribuição de preferências e os limites da racionalidade e da comparação interpessoal.

3.2 LIMITES DA ESCOLHA RACIONAL

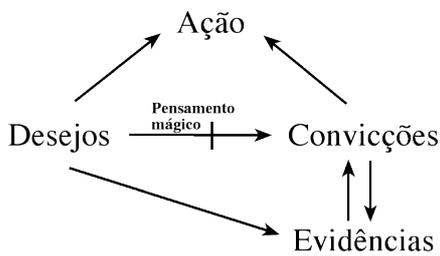
3.2.1 Racionalidade Limitada

O uso da "racionalidade limitada" foi amplamente difundido desde a publicação seminal de Herbert Simon (1957) e o desenvolvimento da literatura sobre os custos de transação, por autores como Oliver Williamson. Barbara Geddes (2000) aponta que os erros mais freqüentes da Teoria da Escolha Racional (TER) convencional são pelo menos três: o entendimento de que os interesses são eminentemente materiais; que há níveis adequados de informação e capacidade de processamento por parte dos agentes; o que acarreta em um certo determinismo das ações que têm que respeitar uma lógica interna geral. Estas conclusões são resultados dos supostos de que as pessoas escolhem os meios que mais provavelmente levam aos objetivos materialmente definidos, e são capazes de ordenar as suas preferências, as quais são transitivas¹³.

Elster (1990) classifica os erros da teorização como de dois tipos principais: o de inadequação e o de indeterminação. A TER convencional reluta em admitir seus espaços de indeterminação. Desta forma, se torna uma teoria normativa para explicar a ação, que postula que esta deve possuir uma consistência interna e estar relacionada de forma ótima com as evidências. No entanto, argumenta Elster, a quantidade de evidência que coletamos é, parcialmente, função dos nossos desejos, o que torna direta a relação entre a importância da decisão e o esforço em superar os custos de transação da coleta destas informações. O esquema básico da ação racional pode ser sintetizado no diagrama da Figura 2:

¹³ Segundo o axioma da transitividade, se A é preferível à B e este é preferível a C, A é preferível à C. Em verdade, o axioma é apresentado em duas formas, chamadas axioma fraco e axioma forte, mas que não vem ao caso demonstrar neste trabalho.

FIGURA 2 Ação Racional



Fonte: Elster (1990)

São três, na síntese de Elster, as operações de maximização na ação racional: (i) encontrar a melhor ação de acordo com determinadas convicções e desejos; (ii) formar as convicções mais bem embasadas, dadas as evidências; e (iii) coletar a quantidade adequada de evidências, dados os desejos e convicções prévias (p.21). O ajuste das convicções de acordo com os desejos é o que chamamos de pensamento mágico, ou ajuste de dissonância cognitiva, uma das formas que encontramos de minimizar as frustrações. O fato é que em cada um destes níveis de otimização podem ocorrer falhas de inadequação ou indeterminação. É possível que não haja uma única ação ótima, convicção correta ou quantidade adequada de evidências. Assim como o comportamento em cada um destes níveis pode não respeitar a consistência interna que a lógica racional prevê (ELSTER, 1990, p. 21).

Dois exemplos ilustram bem a dificuldade de desenhar apropriadamente o esquema de decisão e ação. Primeiro, na questão do ajuste de dissonância, que pode ser visto como algo irracional. Ao mesmo tempo, ter desejos muito fortes por algo que está fora do alcance pode trazer muita frustração e tristeza. O que é racional, nesse caso? Provavelmente um ajuste de expectativas que comprometa a consistência lógica interna das ações, mas que permita a maximização da satisfação (ELSTER, 1990; SIMON, 1957), parando de buscar quando atinja um nível satisfatório de utilidade.

Outro caso típico é a contraposição entre o interesse de longo prazo e o impulso de curto prazo. Para obter y, uma pessoa deve fazer x, mas y só ocorrerá se x for involuntário. Logo, o impulso de ter y acarreta a ação racional x, mas y não ocorre porque houve intenção. O exemplo tradicional é o do relacionamento amoroso em que uma das partes perde o interesse. A sabe que B só voltará a se interessar caso A demonstre desinteresse, mas A não pode fazer isto racionalmente, ou não terá efeito. Assim, o impulso de conquistar B o afasta.

Ainda mais, este desejo de não perder B leva A a perdê-lo mais rápido, no que chamamos de profecia auto-realizável.

Vários estudos que aliam economia e psicologia tentaram aprimorar a teorização da ação racional, como é o caso de Simon (Models of Man: Social and Rational, 1957). Tversky e Kahneman (Rational Choice and the Framing of Decisions, 1990) demonstram a importância do desenho da decisão na consistência da escolha, onde os indivíduos apresentam aversão à perda. Um ponto importante tanto em Elster (1990) quanto em Geddes (2000) é que o uso do suposto de racionalidade é mais adequado aos ambientes previsíveis. Também é fundamental a relevância das conseqüências, gerando incentivos para o exercício da razão e busca de informação. É o caso da arena política, objeto deste estudo, onde o universo é melhor delimitado do que a sociedade como um todo. Desta forma, a racionalidade limitada se aproxima da racionalidade convencional da TER, uma vez que os problemas transacionais são menores e a informação melhor contemplada, o que não elimina a necessidade de ter em vista as dificuldades da hipótese de racionalidade.

Como conseqüência, este estudo se alimenta sim da opção teórica do agente racional, ainda que limitado. Torna-se presente o individualismo metodológico sem perder de vista a dimensão sistêmica da análise. Utilizamos o método associado à Economia Política Moderna e à Teoria da Escolha Pública, de identificação dos atores, objetivos e preferências; detalhamento do ambiente de interação ou instituições; e o uso da lógica dedutiva. No entanto, isto de forma alguma implica nas mesmas conclusões normativas em favor de um Estado mínimo. Entendemos que a submissão e captura por interesses privados é da própria natureza do processo e não negativa e nem reprovável *a priori*.

3.2.2 Ação Coletiva

Para entender o papel da racionalidade e sua limitação no processo político econômico que descreveremos neste trabalho, um conceito importante é o da lógica da ação coletiva (OLSON, 1965). Em sua obra seminal sobre o tema, Mancur Olson questiona a suposta propensão do ser humano a agir em grupo.

Na perspectiva metodológica individualista, os agentes auto-interessados têm incentivos para "pegar carona" (*free-ride*) na provisão de bens coletivos¹⁴ ou públicos, uma vez que não podem ser excluídos de seu usufruto. Isto significa que os indivíduos do grupo que consome o bem não têm incentivos para pagar pela parcela do custo de sua provisão que lhes caberia. Conseqüentemente, estes bens tendem a ser providos em quantidades insuficientes quando deixados para o mercado de agentes privados e racionais. A única forma de o mercado privado provê-los é através da ação coletiva dos indivíduos, que devem incorrer em um custo de organização para que todos saiam beneficiados.

Dadas estas circunstâncias, a capacidade de agir coletivamente em prol de um interesse comum ao grupo é inversamente proporcional ao tamanho deste, uma vez que articular um número muito grande de pessoas torna o processo cada vez mais complexo. Assim, em grupos grandes, cada um está recebendo, proporcionalmente, uma parcela menor do bem coletivo como um todo, enquanto os custos de organização estão crescendo, o que vai reduzindo os incentivos para investir na ação coletiva. Grupos grandes, portanto, tendem a agir menos agressivamente na busca do seus interesses, e isto é extremamente relevante para o mapeamento dos grupos de interesse relevantes em nosso esquema político-econômico.

Em sua tipologia dos grupos, Olson (1965) aponta que nos grupos privilegiados, alguns poucos mais interessados encontram incentivos para prover o bem para a coletividade, não necessitando incentivos adicionais. Por outro lado, nos grupos intermediários, deve-se identificar alguns incentivos de natureza econômica, psicológica, etc., que podem levar os membros a agir pelo bem comum. Nos grupos "latentes", os incentivos devem ser econômicos e, ainda assim, raramente são suficientes para motivar a ação coletiva.

3.3 OS CUSTOS DE REPRESSÃO

Dois aspectos importantes a serem considerados no comportamento dos grupos de interesse é a natureza dos recursos a serem distribuídos, particularmente no que se refere à sua mobilidade, e a desigualdade de renda. A questão é tratada de maneira conveniente para o nosso estudo por Carles Boix em *Democracy and Redistribution* (2003).

¹⁴ Uma descrição técnica mais detalhada destes tipos de bens e como funcionam seus mercados pode ser encontrada no capítulo 4 deste trabalho.

Boix aborda as transições democráticas, entendendo que diferentes organizações políticas têm impactos distributivos diferentes, um suposto típico da análise político-econômica. A mesma lógica se aplica dentro dos diferentes níveis do espectro democrático, onde o grau de hierarquização varia fortemente, como propomos neste trabalho. Sistemas mais hierárquicos possuem uma maior capacidade de redistribuição e realocação discricionária dos recursos. Como resultado, a desigualdade terá um maior impacto no resultado das políticas. A lógica que subjaz este argumento é a de que ao passo em que a sociedade se torna mais desigual, a pressão por redistribuição por parte da maioria mais pobre aumenta (e.g. impostos mais altos, expropriação, etc.). Em outras palavras, o custo de repressão (i.e. o de excluir esta parcela da população dos ganhos) aumenta e supera os custos de taxação da atividade produtiva (e.g. pressão ou punição econômica por parte dos proprietários dos ativos taxados ou expropriados).

Um efeito concomitante se refere à mobilidade do capital. Quando a receita pública recai sobre ativos imóveis o custo de taxação diminui, já que os proprietários do capital não podem movê-lo para onde as rendas são maiores. Assim, o custo de repressão tende a sobrepujar o custo de taxação ainda mais rapidamente. Este é exatamente o caso dos hidrocarbonetos em questão, onde os recursos estão presos ao solo e a infra-estrutura física requerida é altamente específica. Nestes casos, argumenta Boix, o arranjo constitucional perde importância no resultado das políticas e as próprias instituições tendem a ser alterados de acordo com essa dinâmica. Não é o nosso objetivo entender a transição política, mas entender até que ponto a estrutura institucional é relevante e corrobora esta lógica que descrevemos. Um exemplo é a partição do território em unidades federativas, o que pode abater os efeitos da desigualdade sobre o comportamento político, compartimentalizando territorialmente as demandas em zonas mais homogêneas e reduzindo os custos de repressão.

3.4 INTERESSES E INSTITUIÇÕES

Tendo sido definidos os princípios norteadores da estrutura de preferências, cabe analisar o efeito que determinados arranjos institucionais têm sobre o jogo doméstico da formulação de políticas. Embora o estudo das instituições políticas seja, em si, um tema de vasto debate, este não cabe neste trabalho cujo objetivo é simplificar a tarefa e selecionar o referencial mais adequado para o modelo de análise. Como traçado por Milner (1997), a

preocupação central no jogo doméstico é com o grau de dispersão do poder decisório e o papel dos grupos de atores no resultado final.

Em *Presidents, Parliaments and Policy* (2001), Haggard e McCubbins abordam duas dimensões que chamam de *separation of power* e *separation of purpose*. A “separação de poderes” representa o arranjo constitucional das instituições políticas e sistema de governo, portanto sua estrutura formal. Já a “separação de propósitos” representa a diversidade de interesses e preferências representados, e a forma como estes interagem de fato através das instituições formais.

A medida da separação de poderes é instrumentalizada a partir do número de pontos de veto¹⁵ verificados na forma e sistema de governo. Assim, numa ditadura “pura” há apenas um ponto de veto, o próprio ditador – que pode decidir qualquer coisa e portanto tem um *win-set* infinito, por assim dizer. Por outro lado, um sistema parlamentarista “puro” apresenta um atrelamento do executivo ao legislativo, de forma que o número formal de pontos de veto é igual à quantidade de partidos na coalizão majoritária na câmara.

Em um sistema presidencialista “puro”, a separação de poderes é constitucional, tipicamente entre executivo, legislativo (bicameral ou não) e judiciário. Em geral, é o sistema que apresenta maior quantidade de pontos de veto – o que reduz drasticamente o *win-set*. A consequência da multiplicação dos pontos de veto é de que o Estado depara-se com dois *trade-offs* simultâneos, quais sejam: decisividade versus resolutividade por um lado; e orientação pública versus orientação privada por outro (Cox & McCubbins, 2001).

O princípio básico do primeiro *trade-off* é de que o governo que encara menos pontos de veto tende a ser mais decisivo, iniciando mudanças ou reformas sem a necessidade de concessões aos múltiplos interesses, agindo como uma unidade¹⁶. O custo da decisividade é a falta de resolutividade, uma vez que a autonomia central gera mudanças mais freqüentes e potencialmente oportunistas nas decisões. O benefício é a capacidade de responder com agilidade aos desafios conjunturais. Inversamente, mais pontos de veto asseguram a deliberações sobre as políticas a serem adotadas e resposta aos representantes democraticamente eleitos, que supostamente defendem a pluralidade dos interesses sociais. O benefício é uma política resoluta e mais estável, difícil de ser modificada. Os custos, porém,

¹⁵ Para um estudo amplo sobre as instituições e os pontos de veto, ver Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁶ Esta situação equivale-se a quando, mesmo havendo muitos pontos de veto, as preferências são homogêneas, pois não há disputa entre posições contrárias.

estão associados ao favorecimento a grupos de interesses poderosos, capazes de formas as coalizões majoritárias, além da dificuldade em romper com qualquer *status quo* e reagir com rapidez a desequilíbrios conjunturais. O estudo empírico resultou em uma pontuação de separação de poderes e propósitos, que veremos a seguir. As diferentes combinações resultam na Tabela 5.

TABELA 5 Poderes, Propósitos e Decisividade

	Poderes Unificados	Poderes Separados
Propósitos Unificados	Decisivo	Decisivo
Propósitos Separados	Decisivo	Indecisivo

Fonte: Adaptado de Cox & McCubbins (2001)

A questão central no livro de Haggard e McCubbins é entender a decisividade no momento de fazer uma reforma, especialmente se esta responde ao bem-estar geral ou a interesses específicos. Além disso, os autores pretendem determinar o nível de estabilidade esperado para as políticas resultantes. As variáveis que determinam os escores de separação de poderes e propósitos se dividem em quatro categorias (HAGGARD e MCCUBBINS, 2001, p. 11): (i) os poderes do Presidente, quais atribuições específicas possui no processo de formulação de políticas e o quanto é delegado; (ii) as instituições legislativas, sendo uni ou bicameral, o poder de veto que cada uma possui e se possuem ou não eleitorados congruentes; (iii) sendo o Estado federal, se as lideranças das unidades federadas e demais sub-níveis da hierarquia política são eleitos localmente e têm capacidade de resistir à iniciativa central; (iv) quais as regras eleitorais e seus efeitos diretos sobre o número efetivo de pontos de veto, tendo em conta questões como a possibilidade de reeleição, sistema de representação proporcional ou majoritário, frequência das eleições, duração dos termos, etc. Os índices relevantes para o nosso trabalho aparecem nas Tabelas 6 e 7, enquanto o levantamento completo pode ser encontrado nos Anexos I e II.

TABELA 6 Poderes do Presidente sobre o processo legislativo - Países selecionados

	Índice	País	Veto Pacote	Veto Item	Decreto	Introdução Exclusiva
Alto Poder	6	Argentina	2	2	2	0
	4	Chile	2	0	0	2
	3	Brasil	0	0	2	1
	2	Bolívia	2	0	0	0
	1	México	1	0	0	0
Baixo Poder	0	Venezuela	0	0	0	0

Fonte: Shugart and Haggard, (2001, p. 80)

TABELA 7 Fatores institucionais para a separação de propósitos

	Índice	País	Ciclo	Escalonamento	Fórmula	Incongruência
Alta Separação	7	Brasil I (1986-1990)	2	1	2	2
	5	Argentina	1	2	0	2
	5	Brasil II (1994-)	0	1	2	2
	4	Chile II (1997-)	2	1	0	1
	4	México	1	1	0	2
	2	Bolívia	0	0	0	2
	2	Chile I (1989-1993)	1	0	1	0
Alta Unidade	2	Venezuela	0	0	0	2

Fonte: Shugart and Haggard (2001, p. 92)

O *insight* é que, mesmo que os poderes sejam formalmente separados, a discricionariedade do formulador de política sobre a legislação depende da separação de propósitos, ou seja, ao número efetivo de pontos de veto, como resumido na Tabela 5.

3.5 INTERESSE NACIONAL, UTILIDADE “DA” SOCIEDADE E “PARA” A SOCIEDADE

Em um nível acima, mas ainda definido as fronteiras domésticas, está uma das questões mais disputadas nas teorias de Relações Internacionais: existe um interesse nacional? Existe um interesse geral da sociedade resolvido pelo governante benevolente, tanto domesticamente quanto frente ao exterior, de forma que o Estado pode ser entendido como

um ente unitário e com um interesse próprio? E em termos práticos, existindo a defesa teórica de um interesse geral, é plausível supor que o governante busca este interesse?

Em *Defending the National Interest* (1978), Stephen Krasner desmembra este debate da seguinte forma: a utilidade da sociedade é a simples agregação das maximizações privadas de utilidade em busca de certas políticas; a utilidade para a sociedade é aquela que é maior que a soma das partes, um bem-estar comum que é Pareto-superior e que está associado, geralmente, às externalidades e bens públicos, que, como veremos mais adiante, envolvem uma discrepância entre os custos e benefícios privados e os custos e benefícios sociais. Esta definição, em realidade, é a reprodução clássica de Vilfredo Pareto. Krasner vai mais além para estabelecer duas condições necessárias para que se possa identificar a existência, de fato, de um interesse nacional, quais sejam: o não favorecimento recorrente de um grupo particular da sociedade; e a transitividade de preferências por políticas, consistente em um longo período.

Quanto à possibilidade teórica da existência de um interesse nacional pode-se supor que existe. Como veremos em detalhe mais adiante, há inúmeras circunstâncias em que a maximização individual não internaliza adequadamente os efeitos externos de suas ações. É nestas condições que se definem as funções mínimas de um Estado, provendo bens públicos e corrigindo as falhas de mercado. Uma questão diferente, no entanto, é apontar quando uma política converge para a defesa deste interesse nacional (social).

3.6 INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E ASSIMETRIA ECONÔMICA

Para entender a interação do Sistema Internacional com a Economia Política doméstica, assumimos que não há uma visão específica sobre a natureza das Relações Internacionais por parte da autoridade central, particularmente no que se refere à soma-zero ou positiva. A questão dos ganhos relativos ou absolutos é, também, fonte de um longo contencioso nas teorias das Relações Internacionais. A primeira forma, tipicamente atribuída ao paradigma Realista, é encontrada nos estudos de segurança e temas conhecidos como *high politics*¹⁷. Esta lógica da soma-zero significa que uma determinada alocação de bens ou

¹⁷ Em teoria das Relações Internacionais, os Realistas costumam tratar duas categorias dicotômicas conhecidas como *high politics* e *low politics*. A primeira diz respeito às questões vitais para a sobrevivência do Estado, como segurança, soberania, etc.; enquanto a segunda se refere particularmente aos temas econômicos e outros

utilidades (e.g. segurança internacional) é Pareto-ótima onde qualquer melhora na posição de um ator representa, necessariamente, uma piora na posição do outro. Assim, quanto mais um Estado se arma para garantir sua segurança, menos seguro os outros estão em relação ao potencial militar deste. Este conceito acompanha a ênfase na anarquia do Sistema Internacional e a tendência conflituosa, ilustrada com a consagrada metáfora dos Estados como “bolas de bilhar” que interagem em um ambiente fechado e regular (a mesa), se comportam da mesma maneira e sua colisão é mais ou menos previsível, apesar de não se poder prever todas as conseqüências. Onde um sobe, outros têm que descer.

Em contrapartida, os Liberais enfatizam o uso da razão humana para a cooperação, uma vez que há espaços, na arena internacional, para o equilíbrio em um nível Pareto-superior. Isto significa dizer que há sinergias oriundas da cooperação, especialmente em termos econômicos, onde atuar em conjunto com o uso das vantagens comparativas tem um efeito de redução de custos e melhor alocação de recursos. Os teóricos desta linhagem alegam que os Realistas dão demasiada importância para as *high politics*, o que não teria mais espaço em um mundo pós-Guerra Fria, globalizado e onde os mercados internacionalizados atravessam as fronteiras das entidades políticas soberanas. No entanto, a idéia não se restringe aos temas “brandos”¹⁸ das Relações Internacionais, pois no mundo da razão também surgem justificativas para a cooperação em matéria de segurança e inteligência, justiça e aspectos típicos do Estado soberano, que poderiam ser administrados mais eficientemente em um nível supra-estatal.

Independentemente da “natureza” destas relações ou, mais precisamente, das intenções que subjazem o comportamento do Estados, algum grau de (inter)dependência no Sistema Internacional é ponto comum entre as diferentes interpretações. A questão é o quanto e em que matérias quem depende de quem. São alguns temas mais relevantes que outros e/ou há um atrelamento entre, por exemplo, poder “duro” e poder “brando”? Susan Strange (1996) chama de “poder estrutural” aquele que existe independentemente da vontade das partes, uma (inter)dependência involuntária que faz com que a simples existência exerça influência sobre o sistema, categoria que Strange associa ao poder “brando” de Nye. Por outro lado, o poder

considerados de menor relevância para a entidade política. A origem dos termos é comumente atribuída ao período da Guerra Fria. Cabe salientar que estamos tratando o Realismo como uma grande escola homogênea, o que não é preciso, mas serve ao nosso propósito, particularmente neste tema.

¹⁸ “Brandos” refere-se à categoria utilizada por Joseph Nye, primeiro em *O Paradoxo do Poder Americano* em 2002, e desenvolvido com maior detalhe em *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, de 2004. *Soft Power* aparece em contraposição ao *Hard Power*, o primeiro sendo o poder da economia, das telecomunicações, de *Hollywood* ao *Big Mac*; enquanto o segundo se refere ao poder das armas e da tecnologia militar.

“relacional”, similar ao poder duro, é aquele que depende da intencionalidade de seu uso. Keohane e Nye, em 1972, publicaram um trabalho amplamente citado e que aborda a questão de uma maneira bastante útil para o propósito deste trabalho. A tese consagrada como “interdependência complexa” apresenta um mundo onde, já naquela época, parecia transcender as fronteiras tradicionais dos Estados-nação. Para os autores, interdependência pode ser entendido como situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países, ou atores em diferentes países (p.8), não estando limitada à situações onde há benefícios mútuos e sempre envolvendo custos, uma vez que restringe a autonomia (p.9). Ainda, a interdependência assimétrica pode ser fonte de poder, este concebido como a habilidade de um ator em fazer com que os demais ajam de maneira que não agiriam em caso contrário (p.11)¹⁹. Keohane e Nye ainda sugerem uma forma de instrumentalizar essa relação em duas dimensões, como *proxys* do nível de interdependência, quais sejam a “sensibilidade” e a “vulnerabilidade”.

Sensibilidade envolve a rapidez com que as mudanças em um país produzem efeitos custosos em outro e a dimensão destes. No caso do setor energético e, particularmente, dos hidrocarbonetos, quanto mais intensiva no uso destes recursos uma economia se torna, grandes variações no preço da *commodity* no mercado internacional podem desencadear grandes efeitos em toda a estrutura de preços do mercado interno. A auto-suficiência na produção de gás e petróleo, portanto, torna-se um fator crucial para a estimativa do grau de sensibilidade de uma economia, bem como o nível de reservas estratégicas, caso existam²⁰.

Vulnerabilidade é a dimensão composta pela disponibilidade relativa e não custosa de alternativas de substituição. Pode-se definir como a suscetibilidade de um ator aos custos impostos por um evento externo (p.13). Uma complexidade adicional surge quando aplica-se este conceito ao setor energético. A substituição de fontes primárias depende, fundamentalmente, da viabilidade econômica, entendida como o diferencial de preços, custos de produção e transição estrutural. O preço depende da oferta total disponível, que tende a reduzir ao longo do tempo no caso dos recursos finitos. De uma forma geral, as elasticidades da demanda e da oferta de hidrocarbonetos é muito baixa. Os custos de produção e transição

¹⁹ Este é, provavelmente, o conceito de poder mais frequentemente utilizado nas Relações Internacionais e sua formulação é atribuída a Robert Dahl.

²⁰ As reservas estratégicas têm a finalidade de imunizar o país, por um determinado período, de choques externos no fornecimento e/ou preços dos recursos energéticos. Um estudo completo pode ser encontrado em Kalicki, J. H., & Goldwyn, D. L. (2005). *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

da matriz energética dependem do desenvolvimento da tecnologia no setor²¹, o que ocorre de forma lenta e custosa.

Conclui-se, destas características, que o intervalo temporal é uma variável crucial e que gera endogeneidade com a variável “sensibilidade”, onde auto-suficiência e reservas estratégicas são limitadas no tempo e, quanto mais duradouras, mais aproxima-se o ponto onde alternativas se tornem economicamente viáveis. Baixa sensibilidade, portanto, tem efeito baixista na vulnerabilidade através da variável comum do tempo.

Depreende-se de toda a discussão desenvolvida até o momento que, assumindo que os formuladores das políticas buscam reeleição ou manutenção do gabinete para o seu partido, as escolhas devem beneficiar os interesses domésticos que maximizam esta possibilidade. Conseqüentemente, ao interagir com o Sistema Internacional, o representante deve escolher a política exterior que maximiza a utilidade de seu eleitorado, seja ele formado por grupos de interesse específicos ou o interesse nacional como um todo, nas condições onde este é constatável e de acordo com o jogo doméstico específico. É no espaço intra-nacional que os resultados políticos e econômicos se realizam e é neste espaço que se fundamenta a orientação da escolha pública, mesmo que internalizando o contexto supra-nacional. Portanto, se interdependência assimétrica é fonte de poder na medida em que torna os resultados de barganhas internacionais mais favoráveis do que o seriam em caso contrário, não há explicação racional para acreditar que esta vantagem não seja aproveitada. A metáfora de Nye e Keohane para esta questão é bastante ilustrativa:

As every parent of small children knows, baking a larger pie does not stop disputes over the size of the slices (1972, p.10).

No próximo capítulo, buscamos esclarecer o significado econômico dos recursos naturais finitos e seu mecanismo de impacto sobre os atores do processo.

²¹ Estas questões são desenvolvidas em mais detalhe no capítulo 4, onde é apresentado o modelo de Hotelling e duas variantes para os recursos naturais exauríveis.

4 ECONOMIA DOS BENS “ESPECIAIS”

Nesta seção, nos voltamos para alguns elementos importantes para a análise econômica da eficiência de certos bens “especiais”, cujas propriedades não convencionais alteram substancialmente a análise microeconômica. Tendo visto o ambiente no qual as decisões são tomadas e algumas de suas implicações, o próximo passo é entender quais os efeitos econômicos esperados no uso dos recursos, seguindo o caminho para definir os interesses energéticos associados a estas decisões. Uma importante distinção foi vista até o momento: por um lado, há os interesses individuais privados, ou utilidade da sociedade; por outro, algo que estamos chamando de interesse nacional ou utilidade para a sociedade. Esta idéia ganha uma definição econômica mais completa a seguir, onde demonstramos que esta distinção ocorre toda a vez que há uma discrepância na relação de custos e benefícios individuais e sociais, onde a maximização baseada na primeira resulta em ineficiência sob o ponto de vista da segunda. Esta literatura é amplamente trabalhada sob o título de “bens públicos e externalidades”. À continuação, descrevemos como os recursos naturais se encaixam nesta categoria especial da análise econômica.

Ao final desta seção, deverá estar claro como se dá a transição para um modelo específico onde, no nível microeconômico, existem famílias e indústrias demandantes, e varejistas e atacadistas ofertantes, cujas preferências representam os *inputs* sociais no processo de formulação de políticas. No nível macroeconômico, mencionamos a vulnerabilidade e a sensibilidade do país com relação ao recurso como definidores de sua interação com o exterior. Os interesses²² de cada um dos agentes devem ser uma combinação destes fatores econômicos e políticos, onde nos concentramos na dimensão distributiva material.

²² Uma questão pertinente é em que medida os interesses atribuídos aos agentes, através da dedução racional dos ganhos distributivos, realmente se convertem em preferências. Como o mecanismo que é tratado neste trabalho é o de preços, seu impacto é mais evidente e assumiremos coincidência entre interesses e preferências sempre que nada em contrário for mencionado, apesar da imperfeição das informações.

4.1 AS FALHAS DE MERCADO

Apresentaremos aqui três conceitos²³ estreitamente ligados e que representam as típicas falhas de mercado que, do ponto de vista da eficiência econômica, podem justificar a intervenção estatal. A partir disso, torna-se mais claro o impacto econômico dos diferentes tipos de organização do mercado de recursos naturais finitos.

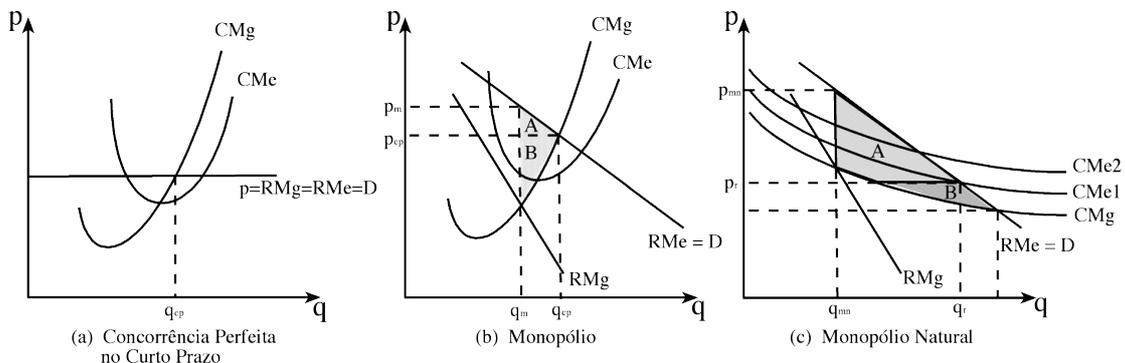
4.1.1 Monopólio Natural

Na Teoria da Firma, a análise microeconômica parte de dois extremos ideais de organização do mercado produtivo: de um lado, a concorrência perfeita é onde existe um grande número de firmas competindo de forma a não deterem nenhum poder de manipulação dos preços, devido a sua pequena influência na oferta agregada; no outro extremo, o monopólio é onde há uma única firma produzindo, que detém todo o mercado e pode maximizar seus lucros afetando o preço de seu produto. No mundo real, a maioria dos mercados encontra-se em algum ponto intermediário entre estes extremos, onde as firmas têm algum nível de poder de monopólio (ou poder de mercado), conquistado através de ganhos de escala, custos de transação diferenciados, mas, principalmente, diferenciação dos produtos que não são homogêneos como a teoria básica assume. No entanto, há uma categoria especial de bens ou serviços cujo mercado nos interessa analisar: os “monopólios naturais”.

No monopólio natural, a natureza da atividade produtiva é tal que os custos da produção individual são inferiores aos do mercado concorrencial, fazendo com que a produção concentrada seja mais eficiente. Devemos revisar alguns elementos importantes da Teoria da Firma para que possamos entender a peculiaridade técnica destas atividades. A Figura 3 apresenta graficamente o resumo do comportamento da firma nos três tipos de mercados mencionados.

²³ Estes conceitos são elementares em Teoria Econômica e, por conta disso, não aparecerão fontes específicas. Todos podem ser encontrados em: Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (2010). *Microeconomia* (7a ed.). São Paulo: Pearson.; e Varian, H. R. (2003). *Microeconomia: Princípios Básicos. Uma Abordagem Moderna* (6a ed.). Rio de Janeiro: Campus.

FIGURA 3 Maximização nos diferentes mercados



Fonte: Pindyck & Rubinfeld (2010) e Varian (2003)

Os gráficos (a), (b) e (c) mostram o nível de produção que maximiza o lucro da firma nos diferentes tipos de mercado, onde p é o preço, q a quantidade, RMg a receita marginal, RMe a receita média, D a demanda, CMg o custo marginal, CMe o custo médio e $A + B$ é o custo social do monopólio²⁴. Em qualquer circunstância, a condição básica de maximização dos lucros pela firma é dada pela equação 1:

$$\text{Max}_q \pi = RT - CT$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial q} = \frac{\partial RT}{\partial q} - \frac{\partial CT}{\partial q}$$

$$0 = RMg - CMg$$

$$RMg = CMg \tag{1}$$

Com isto, vê-se que toda firma irá produzir uma quantidade tal em que o custo da última unidade produzida é igual à sua receita obtida com a venda no mercado. No gráfico (a), fica claro que a curva horizontal p indica que a firma é tomadora de preços, pois sua quantidade produzida não afeta o mercado significativamente; oposto do que ocorre no gráfico (b), onde a escolha do nível de produção afeta os preços de equilíbrio. Tendo isso em

²⁴ O custo social do monopólio é a parcela da demanda não atendida e que estaria disposta a pagar um preço $p > CMg$, multiplicada pela diferença entre $p - CMg$. Esta é a ineficiência do monopólio que produz uma quantidade menor a um preço mais elevado do que o mercado competitivo, extraindo uma parcela maior do excedente do consumidor.

mente, podemos apontar que a grande característica do monopólio natural é que seu custo marginal é estritamente decrescente, nunca cruzando a curva de custo médio e, portanto, seu nível de produção sempre será inferior ao ótimo paretiano da concorrência, onde $CMg = D = p$. Isto ocorre em atividades onde há um custo fixo muito elevado e igualmente altos retornos de escala. Sendo assim, a exploração da atividade só é economicamente viável em grande escala, diluindo os altos custos iniciais, e mais eficiente se houver apenas um produtor. É o caso da extração de petróleo e gás, uma vez que a implantação das plataformas exige um altíssimo investimento e tecnologias específicas. Uma vez montada a infra-estrutura, no entanto, o custo da extração de um barril adicional não é significativo e tende a decrescer, diminuindo também o custo médio.

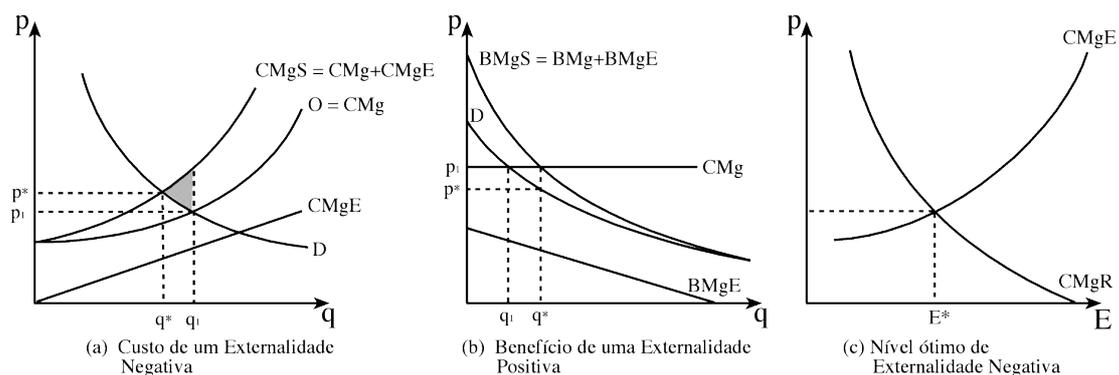
Mais do que as barreiras “naturais” à concorrência, estas atividades distinguem-se pela ineficiência da produção repartida. No gráfico (c), CMe_1 representa o custo médio de produção para um único ofertante, enquanto CMe_2 representa o custo médio para dois ou mais ofertantes. Esta variação se verifica no caso de alguns serviços básicos como água e luz. Seria inviável que duas firmas concorrentes no fornecimento de energia elétrica instalassem, cada uma, a sua própria rede de transmissão. Se o lucro é a diferença entre a receita total (RT) e o custo total (CT), sabendo que $CT = CMe \cdot q$, o novo custo superior gera ineficiência pela aplicação de recursos desnecessários à produção, que poderia ser imprimida com custos inferiores.

Estas ineficiências econômica do monopólio natural podem ser entendidas como externalidades negativas, conceito que será definido a seguir. A partir disto, o governo passa a intervir para corrigir ao máximo esta distorção do mercado e pode fazê-lo de duas formas. Por um lado, através da regulação dos preços para que estes se aproximem ao máximo de CMe_1 , limite inferior em p_r (preço regulado) e q_r (quantidade regulada), onde não há lucro econômico que incentive a produção por mais de uma firma (mesmo que isto seja improvável) e minimize a perda social do monopólio para a área hachurada B , no gráfico (c). Alternativamente, o governo pode assumir a administração direta da produção através de uma empresa Estatal, como ocorre em vários dos exemplos mencionados neste capítulo e que se aproxima do nosso problema de pesquisa, o de descobrir em que circunstâncias a opção é feita por um destes dois caminhos de intervenção.

4.1.2 Externalidades

Externalidades ou economias externas são os efeitos indiretos de uma atividade econômica qualquer e que fazem com que os custos e benefícios privados sejam distintos dos custos e benefícios sociais. Isto significa que, na presença de externalidades, o preço de um bem não representa o seu valor social. As externalidades podem ser negativas ou positivas, sendo que no primeiro caso o bem tende a ser produzido em excesso, enquanto, no segundo, em quantidade insuficiente. São casos típicos de externalidades negativas a poluição do ar e da água, que gera um custo social que não é internalizado pelo produtor na hora da maximização dos lucros (e minimização dos custos), pois este não paga pela extensão do dano. Um dos exemplos mais comuns de externalidades positivas é o conhecimento gerado pelo investimento em pesquisa, desenvolvimento e educação. As externalidades ainda podem ser divididas em externalidades de fluxo e externalidades de estoque. O primeiro tipo só faz sentido em um dado período de tempo e não tem efeito cumulativo, enquanto o segundo tipo é o que nos interessa, pois a quantidade total produzida ou consumida é relevante, como no caso positivo do estoque de conhecimento ou no caso negativo da concentração de poluentes no ar e do esgotamento da fonte de recursos energéticos. A análise técnica das externalidades pode ser resumida nos gráficos (a), (b) e (c) da Figura 4.

FIGURA 4 Externalidades



Fonte: Pindyck & Rubinfeld (2010) e Varian (2003)

Os gráficos apresentam o preço p no eixo das ordenadas e a quantidade q nas abscissas, onde E , no gráfico (c), trata exclusivamente dos efeitos externos. Em (a), vemos que o custo marginal social ($CMgS$) da atividade produtiva é mais elevado do que o custo marginal privado (CMg), pois representa a soma deste com custo marginal externo ($CMgE$),

de forma que o gerador da externalidade estará otimizando individualmente onde $CMg = RMg = D$ (condição básica de otimização individual). Isto representará uma produção no nível q_1 , superior ao nível ótimo social q^* onde a receita é suficiente para cobrir o $CMgS$, o que cria uma perda representada pela área hachurada. Em (b) a análise é inversa, onde verifica-se um benefício marginal social ($BMgS$) da produção, que é a soma do benefício percebido individualmente pela firma ($BMg = D$) com o benefício marginal externo ($BMgE =$ externalidade positiva) gerado pela atividade. Desta forma, há uma provisão insuficiente do bem em q_1 , pois, individualmente, a firma maximiza onde $O = CMg = D = BMg = RMg$. O gráfico (c) mostra o nível ótimo (E^*) de abatimento de uma externalidade negativa, onde o custo marginal da redução (inversamente associado com a quantidade E de externalidade) iguala-se ao custo marginal externo gerado.

É argumentável que toda a atividade econômica gera externalidades de algum tipo através dos efeitos dinâmicos na economia e no bem estar. Desta forma, algumas são melhor identificáveis e corrigíveis, enquanto outras afetam um enorme contingente de pessoas e são de difícil controle. Mais adiante, nos concentraremos no segundo caso, onde as externalidades ocorrem sobre bens públicos como o ar e a água, ou a segurança e o conhecimento, cuja excludibilidade do consumo é limitada e o seu custo marginal é nulo. Neste ponto, podemos associar as economias externas com alguns impactos específicos do mercado de hidrocarbonetos.

Em primeiro lugar, os recursos naturais finitos, como será demonstrado na próxima seção, geram importantes externalidades de estoque. A taxa à qual o recurso é extraído afeta diretamente a capacidade total de extração e, como consequência, o total de benefícios econômicos provenientes da atividade. Sendo assim, ao considerarmos a indústria como um todo, é possível que a maximização individual de mais de um produtor leve a um resultado sub-ótimo, justificando uma intervenção sob o argumento da eficiência econômica agregada, no intuito de aproximar o nível de depleção do que seria considerado o ótimo social. Este caso é semelhante ao que ficou famoso na literatura como a *Tragédia dos Bens Comuns* (HARDIN, 1968). O argumento de Hardin busca demonstrar que há situações onde a maximização racional individual de diversos exploradores de um recurso natural pode levar a um nível de depleção que não é do interesse do conjunto, no longo prazo.

Uma segunda externalidade de estoque importante é a que altera o nível de emissões de poluentes oriundos da queima de combustível fóssil. Embora exista uma dispersão de parte destes resíduos, isto ocorre em um prazo muito longo comparativamente à

vida humana e, portanto, deve-se buscar um nível de emissão e acúmulo sustentável. Este argumento leva a uma discussão muito controversa, especialmente no que diz respeito à mudança climática e os relatórios de impacto do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), estabelecido desde 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Embora discutível, este impacto econômico deve ser levado em consideração nas regiões onde a demanda ambiental é relevante. Não será o caso deste trabalho, uma vez que a demanda por qualidade do meio ambiente é baixa no mundo em desenvolvimento, tendo características de um “bem de luxo”²⁵.

Entre as externalidades de fluxo, pode-se dizer que os hidrocarbonetos acarretam em dois tipos relevantes para esta investigação. Como também ficará claro na próxima seção, a trajetória de preços e a própria capacidade financeira de sustentação destes preços são diretamente afetados pelas taxas de desconto intertemporal aplicadas à escolha do nível de depleção e à arrecadação que isto proporciona ao sujeito das políticas econômicas, o governo. Como os combustíveis fósseis são insumo direto e indireto em toda a economia, a volatilidade destas *commodities* tem impactos macroeconômicos importantes, o que pode ser entendido como um efeito externo das decisões de produção cujo fim não é este.

Finalmente, se observarmos em detalhe o índice de segurança energética desenvolvido pela Câmara de Comércio dos Estados Unidos (2010), veremos que os principais elementos de ponderação dos riscos são os índices de liberdade medidos pela *Freedom House* e a diversidade do suprimento americano. Ou seja, fornecedores provenientes de regiões politicamente mais hierarquizadas e com monopólio da produção representam maior risco para quem importa, o que é justamente o mapeamento que estamos fazendo. Isto significa dizer que tanto do ponto de vista da assimetria econômica como fonte de poder, como do ponto de vista do dilema de segurança nas Relações Internacionais²⁶, há um impacto na capacidade de incidência no Sistema Internacional para o fornecedor de grande porte, dependendo do seu poder de mercado. O que chamaremos de externalidade geopolítica positiva tem relação com a existência de um interesse nacional definido como utilidade para a

²⁵ Bens cuja demanda aumenta mais do que proporcionalmente ao aumento da renda.

²⁶ Para os autores chamados Realistas, em uma sociedade anárquica, o comportamento dos Estados segue o princípio da auto-ajuda e as relações são do tipo soma-zero e, portanto, quando um Estado encontra-se mais seguro, necessariamente os demais encontram-se menos seguros relativamente ao poder daquele. A idéia aqui é válida apenas para ilustrar a alteração da relação de poder e de barganha, e não contempla as diferentes vertentes do dilema de segurança dentro da própria escola Realista.

sociedade e aparece como consequência do menor grau de segurança dos compradores. Internamente, há uma utilidade superior da produção concentrada, como já vimos. Externamente, a alta decisividade do governo e o monopólio público podem representar um maior nível de segurança energética e econômica, trazendo ganhos potenciais indiretos. Essencialmente, o que interessa aqui é a existência de impactos alocativos que podem ser positivos internamente e negativos no exterior, portanto fora do espaço de incentivos políticos locais.

As ineficiências econômicas constatadas com as externalidades podem ser combatidas com a tributação, com o estabelecimento de padrões legais de produção e com a própria administração pública da produção, que maximize o ganho social. A literatura Liberal recomenda, quando é possível mensurar os impactos, que se defina claramente um marco legal de direitos de propriedade negociáveis através de contratos em mercado, de forma que os agentes possam internalizar os custos sociais e que os afetados pelas externalidades possam ser ressarcidos adequadamente. Vimos também que a literatura heterodoxa levanta a importância da ação mais direta do Estado, não apenas pela correção da eficiência econômica de curto prazo, mas pela eficiência dinâmica da alocação mais justa dos recursos. A Economia Política contemplará pragmaticamente as duas possibilidades como o resultado de uma interação de interesses econômicos derivados dos efeitos alocativos das políticas e sua influência sobre os formuladores destas políticas.

4.1.3 Bens Públicos

Algumas externalidade, portanto, não podem ser eficientemente corrigidas através de negociações no mercado, mesmo com direitos de propriedade bem definidos, por afetarem um grande número de pessoas. A negociação de um contrato de compensação de externalidade entre duas partes envolve a aceitação da parte afetada de uma quantidade da externalidade mediante um pagamento. Quando há mais de duas partes afetadas por um terceiro, estas devem entrar em um segundo acordo sobre os níveis de externalidade e compensação aceitáveis e assim sucessivamente, se tornando cada vez mais difícil e custosa a transação. Os bens públicos são um tipo particular de externalidade, cujo consumo é não-exclusivo e não-rival, afetando igualmente uma coletividade.

A exclusividade de um bem se refere à possibilidade de excluir uma parcela da população de seu consumo. Por outro lado, a rivalidade representa o quanto o consumo por

uma pessoa adicional implica na limitação do consumo pelos demais. Em outras palavras, um bem é não-rival quando o custo marginal é zero, enquanto é não-exclusivo na medida em que é impossível cobrar por sua utilização, uma vez ofertado. A Tabela 8 resume as combinações possíveis.

TABELA 8 Tipos de Bens

	Exclusivo	Não-Exclusivo
Rival	Bens Privados	Bens Comuns
Não-Rival	Bens de Clube	Bens Públicos

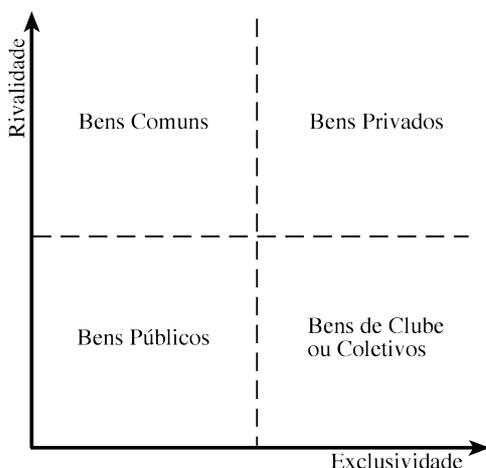
Fonte: Adaptado de Pindyck & Rubinfeld (2010) e Wikipédia.

Os bens privados, ofertados e demandados normalmente no mercado, são aqueles em que o produtor tem um custo adicional por cada unidade vendida (produzida) e o seu consumo é excludente. São chamados bens de clube, coletivos ou artificialmente escassos aqueles cuja oferta para um grupo é indiferente ao número de pessoas, mas de cujo consumo é possível excluir os não pagantes. Os casos típicos são os cinemas e a televisão por satélite²⁷. Os bens comuns são aqueles cujo consumo não é exclusivo, mas sua oferta é limitada. Isto ocorre em um rio, cujo acesso não pode ser impedido e, portanto, todos que quiserem podem pescar. No entanto, há um limite no estoque de peixes e no fluxo de crescimento da população, o que torna o seu consumo rival. Em geral, tratam-se de recursos naturais finitos, o que dá origem ao termo “tragédia dos bens comuns”, já mencionado. Finalmente, os bens públicos são aqueles cuja oferta independe do número de usuários e é impossível excluir alguém do seu consumo, como é o caso da segurança nacional ou pública, do ar que respiramos, etc.

Sem dúvida que é possível relativizar todos os exemplos citados, mas temos que ter em mente que estes são tipos ideais e que todos os bens reais estão em algum ponto deste espectro, como pode ser visto na Figura 5.

²⁷ É claro que há um limite físico no que se refere ao tamanho da sala de cinema e ao alcance do satélite, o que relativiza a não rivalidade destes bens. Mas dentro da capacidade instalada, podemos dizer que não há custo adicional em provê-los para qualquer número de pessoas.

FIGURA 5 Espectro de Bens



Fonte: Elaboração própria.

Tendo claro cada um destes conceitos, podemos avançar para trabalhar as características intrínsecas e os impactos externos da exploração dos recursos naturais finitos e, particularmente, dos hidrocarbonetos. Este será o último passo para a compreensão dos diferentes impactos desta atividade econômica sobre a sociedade, de onde partimos para uma análise da Economia Política do petróleo e do gás.

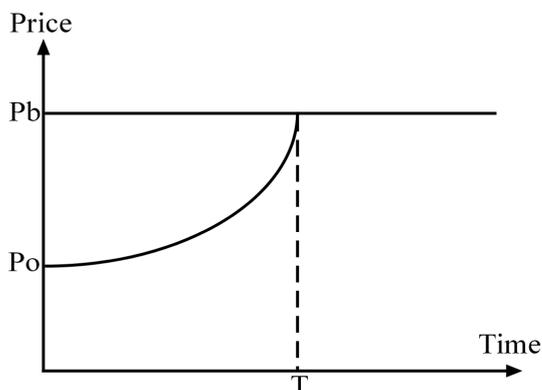
4.2 OS RECURSOS NATURAIS FINITOS

O ponto de partida mais adequado para tratar a questão é o artigo seminal de Harold Hotelling, *The Economics of Exhaustible Resources* (1931). A preocupação de Hotelling era a inadequação dos modelos estáticos tradicionais para a compreensão uma indústria onde a manutenção indefinita de um nível estacionário de produção é uma impossibilidade física (p.139). A *regra de Hotelling* básica postula que o preço deste recurso finito deve crescer a uma taxa de desconto equivalente aos investimentos alternativos, de forma que o valor presente de todos os recursos futuros a serem extraídos é o mesmo em qualquer ponto do tempo e consistente com os custos de oportunidade. Depois de algum tratamento matemático, o artigo demonstra que o produtor competitivo privado irá extrair à taxa ótima social, desde que assumamos que a taxa de desconto social e privada são idênticas (DEVARAJAN e FISHER, 1981, p. 66). No entanto, pelo menos no que se refere ao petróleo

e ao gás natural, mercados altamente competitivos e taxas de desconto social e privada convergentes não são apenas improváveis na realidade, como teoricamente incompatíveis. Por um lado, veremos que os altos custos fixos e baixos custos marginais deste tipo de atividade a enquadram na categoria de monopólios naturais, que já vimos que implicam em falhas de mercado na competitividade. Mas, principalmente, veremos a impossibilidade da convergência entre as taxas de desconto e o seu efeito sobre o nível de extração, pois estaria associada a um volume de informação inconsistente com a concorrência nesses mercados.

O gráfico a seguir mostra o caso de um mercado competitivo para um determinado recurso natural:

FIGURA 6 Regra de Hotelling Básica



Fonte: Hotelling (1931)

P_o é o preço inicial do recurso; P_b é o preço de *backstop*, quando o recurso é completamente exaurido ou um substituto se torna economicamente viável; T é o tempo para que o preço atinja P_b dada a taxa de desconto s , definida como a inclinação da curva. A relação formal²⁸ é dada pela equação:

$$P_o = P_b \times e^{-st} \quad (2)$$

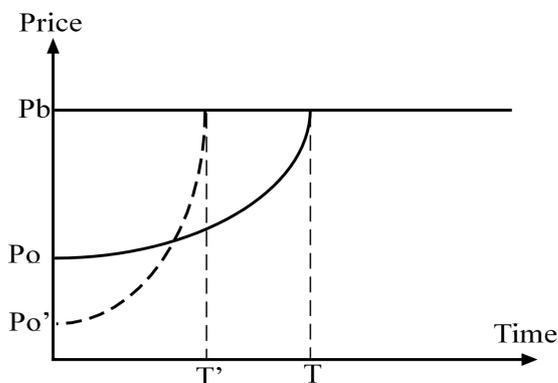
Considerando apenas a maximização de renda, esta relação significa que o nível eficiente de extração deve exaurir todo o recurso no ponto T , ao final da trajetória de preço

²⁸ Para uma derivação completa da regra de Hotelling e algumas variações, veja Pearce, D.W. and Turner, R.K., *Exhaustible Resources*, em: "Economics of Natural Resources and The Environment", London: Harvester Wheatsheaf, 1990, p.271-287.

consistente com a taxa de desconto social. A trajetória do preço, que na análise microeconômica convencional depende dos custos e do cruzamento entre oferta e demanda, está afetada aqui por duas variáveis adicionais: a taxa de desconto s e o preço de *backstop* P_b , ambos determinados, por definição, pelo estoque total do recurso. Portanto, o produtor privado, para tomar a trajetória de preço eficiente individual e que coincida com a trajetória eficiente social (do ponto de vista da máxima renda), deve ter informação completa sobre estas variáveis.

Justamente neste ponto aparece a inconsistência teórica entre mercados competitivos e eficiência produtiva no mercado de hidrocarbonetos. Um mercado livre e competitivo neste setor traria uma incerteza básica no que concerne ao volume total de reservas de cada concorrente, informação que é necessária para o cálculo da trajetória eficiente de preços. Mais do que isso, tecnicamente falando, é impossível saber o volume preciso de reservas que o próprio produtor possui, além, é claro, das futuras descobertas possíveis, novas tecnologias que alterem o nível de *backstop*, alternativas energéticas que venham a se tornar economicamente viáveis, etc. Em suma, em uma atividade que já é tecnicamente incerta, a atomização da produção multiplica as fontes de incerteza. Sendo assim, a teoria de escolha sob incerteza indica que, em face ao risco maior do ambiente competitivo, as taxas de desconto individuais tendem a crescer, modificando a inclinação da trajetória de preços, reduzindo o tempo até o ponto de *backstop* e a receita total intertemporal, interrompendo em um volume de depleção sub-ótimo em termos de maximização. Inversamente, a concentração no mercado de hidrocarbonetos traz maior controle sobre os volumes totais e melhor capacidade de aproximação da trajetória socialmente eficiente. A comparação entre a trajetória de preços em um ambiente concorrencial e monopolizado, e portanto entre a individual e a social, é ilustrada na Figura 7, onde P_o é o preço inicial na do monopólio e P_o' o preço inicial da oferta competitiva do recurso natural finito.

FIGURA 7 Efeito de uma taxa de desconto elevada na regra de Hotelling



Fonte: Hotelling (1931), Pearce & Turner (1989) e própria.

Observando a Figura 7, convém acrescentar duas razões adicionais pelas quais fica evidente que a maximização individual em um ambiente concorrencial pode gerar uma ineficiência dinâmica neste mercado. Em primeiro lugar, há uma limitação técnica à velocidade de depleção. Extrair petróleo e gás do solo não é tão simples quanto furar um poço e esperar jorrar. A pressão de confinamento do hidrocarboneto deve ser alta o bastante para otimizar a saída e ela tende a reduzir-se ao longo do processo. Portanto, há um pico de produção do poço, que encontra-se numa banda entre 40% e 60% das reservas totais deste (BANKS, 2007, p. 38), a partir do qual a produção declina²⁹. Por esta mesma razão, uma depleção muito acelerada pode danificar as reservas, desperdiçando pressão e reduzindo o total de recursos que podem ser extraídos, ou gerando custos adicionais de extração. O limite superior de depleção é dado pela relação reserva-produção “crítica” (R/q , onde R é o total de reservas do poço e q o volume de produção). Fica claro, nas trajetórias de preço comparadas, que dependendo do quão pesadamente o agente individual desconta o futuro, este pode ser o caso, resultando em maior ineficiência.

A segunda razão pela qual a maximização individual pode levar a maiores ineficiências na produção dos hidrocarbonetos se deve, especificamente, às externalidades negativas e, neste caso, de natureza econômica evidente. É conveniente relembrar que o fornecimento de energia é essencial e que os hidrocarbonetos, por extensão, são insumos

²⁹ Alguns economistas da energia argumentam que o pico para a produção mundial de petróleo pode ocorrer por volta de 2020, e para o gás natural por volta de 2040, com o cenário variando entre autores mais ou menos pessimistas (BANKS, 2007).

diretos e indiretos de todas as atividades econômicas. Tendo isso em mente, pode-se observar que a trajetória competitiva apresenta um nível inicial de preços inferior, mas uma volatilidade muito mais acentuada, indo de P_o' a P_b em um curto espaço de tempo. Como freqüentemente ocorre na economia mundial, uma grande volatilidade nos preços das *commodities* energéticas acarreta um aumento de custos em todas as demais atividades ao longo das cadeias produtivas, podendo levar a processos inflacionários indesejados e trazendo outros desafios para o desempenho econômico. Ter o controle sobre estes preços localmente e, especialmente, suas rendas, pode ser fonte de maior capacidade de controle sobre instabilidades macroeconômicas temporárias.

Adicionalmente, cabe mencionar uma terceira motivação para o controle da produção, que está ligada a uma externalidade ambiental. Alongar demasiadamente o processo de depleção no tempo pode representar não apenas o desejo de extrair o máximo de rendas, mas de dar tempo para que inovações tecnológicas exógenas modifiquem o ponto de *backstop*, evitando que se queime todo o combustível fóssil disponível, idéia vinculada aos interesses ambientalistas mais conservacionistas e suas preocupações com as mudanças climáticas e as emissões de gás carbônico. Excluímos a pressão destes interesses na análise dos países em desenvolvimento por assumirmos que a pressão da opinião pública internacional é insuficiente para incidir sobre estes governos de forma significativa em assuntos estratégicos e que, internamente, estas demandas são irrelevantes, uma vez que é argumentável que o meio ambiente tenha características de um “bem de luxo”.

Para simplificar a análise, neste trabalho estamos lidando com as atividades de *upstream* (extração) e *downstream* (distribuição) dentro de um mesmo conceito amplo de produção. Grande parte das indústrias de gás e petróleo são verticalmente integradas, reduzindo a relevância desta diferenciação. Esta característica se deve ao fato de que as firmas querem diversificar suas atividades e geograficamente, de forma a estabilizar os lucros e manter um alto controle sobre a trajetória dos preços. Por outro lado, os custos de entrada em ambos os níveis são muito altos, caracterizando o que vimos como monopólio natural. Dada a taxa declinante de novas descobertas, novos entrantes neste mercado vão se tornando cada vez mais improváveis ao longo do tempo, já que os custos de exploração, sob condições cada vez piores, vão subindo, enquanto as firmas estabelecidas desfrutam de ganhos de escala.

Existe, portanto, alguma razão para preferir um monopólio público à um privado? Esta questão já foi abordada acima em termos gerais e não é diferente para os hidrocarbonetos. Uma trajetória de preços mais alta e estável pode evitar uma série de

externalidades negativas. Mesmo que os preços médios mais altos pareçam menos atraentes politicamente, os efeitos externos e a capacidade financeira proporcionam ao Estado a possibilidade de realizar política distributivas ou clientelistas. Assim, deve-se pesar a capacidade de contornar o *gridlock* político em torno da cadeia de custos e o fato de que as externalidades atuam diretamente sobre bens públicos como a estabilidade macroeconômica e a segurança energética. São estes elementos que tentamos instrumentalizar no próximo capítulo.

5 UM MODELO EM “DOIS NÍVEIS” PARA OS HIDROCARBONETOS

A partir de agora, temos o aparato teórico necessário para construir um modelo analítico específico. A política final será uma combinação em um espectro contínuo entre a puramente voltada para a estratégia em um extremo, associada à propriedade estatal (e.g. petróleo no México) e a consecução de objetivos paralelos à eficiência econômica *strictu sensu*; e a puramente voltada para o mercado, entendida como a promoção da produção privada e da competitividade, abertura para o investimento direto estrangeiro (IDE), onde o Estado atua regulando com o único fim de aproximar a atividade dos níveis de Pareto-eficiência (e.g. petróleo na Argentina). Os atores que nos interessam na formulação das políticas serão: os políticos, produtores privados no mercado ou potenciais entrantes, indústrias intensivas em energia e as famílias ou sociedade civil. O exterior é considerado exogenamente como Sistema Internacional.

TABELA 9 Atores, preferências e políticas associadas

Atores	Preferências	Resultado
Formuladores de políticas	Reeleição / Manutenção do gabinete / Reconhecimento	Política Final
Multinacionais (CMNP)	Livre acesso ao IDE	Orientada ao mercado
Indústrias / Outros capitalistas	Preços (custos) baixos	Orientada ao mercado
Famílias	Preços baixos e/ou redistribuição	Ambíguo
Ambientalistas	Conservação	Orientada à estratégia
Nacionalistas	Poder relativo (relacional)	Orientada à estratégia

Fonte: Elaboração própria

Assumimos que os políticos, ou formuladores de políticas, querem maximizar suas chances de reeleição, manter o gabinete com o partido, ou simplesmente obter o reconhecimento, definindo a política final de acordo com isso. Investidores multinacionais

privados ou públicos de outros países preferem acesso livre aos investimentos diretos (IDE). Outros capitalistas, atuando internamente, preferem preços baixos, assim como as famílias, que também podem demandar redistribuição de renda. A informação é incompleta e imperfeita e os atores possuem racionalidade limitada ou circunscrita³⁰.

No presente exercício, o estudo comparativo para a América Latina é facilitado pela constância dos sistemas políticos – todos são presidencialistas – e dos altos níveis de desigualdade, onde os coeficientes de Gini oscilam entre 0,4 e 0,6³¹.

TABELA 10 Coeficientes de Gini

País	Gini	Ano
Brasil	0,594	2008
Argentina	0,457	2009
México	0,515	2008
Venezuela	0,410	2009
Bolívia	0,565	2007

Fonte: CEPALSTAT, Banco Mundial, PNUD e CIA World Factbook.

No nível internacional, consideraremos os investidores privados como forças reativas ao movimento do Estado. Isto significa que as CMNP não são capazes de forçar a liberalização, embora possam incidir sobre ela na vida real. A ponderação sobre este tipo de interferência deve ser feita caso a caso, não no presente modelo. Portanto, a autoridade central considera a distribuição de poder relacional no Sistema Internacional e os efeitos dos seus movimentos. Neste sentido, não há uma função utilidade própria do Estado, ou seja, ele não representa, necessariamente, um ator unitário e nem maximiza poder. Apenas, na perspectiva de obter uma vantagem que lhe confira capacidade de influir no comportamento dos demais, potencialmente convertendo-se em ganho de bem-estar interno, ele busca essa vantagem. Essencialmente, um país será mais ou menos "vulnerável" ou "sensível" em uma determinada matéria, com várias combinações possíveis.

³⁰ Racionalidade limitada é a falta de informações e/ou incapacidade de processar todas as informações disponíveis, de forma que os agentes maximizam aproximadamente. Desta forma, os interesses mapeados não se traduzem integralmente em preferências, mas indicam a tendência. O termo foi cunhado por Herbert Simon em Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New Jersey: Wiley.

³¹ O coeficiente de Gini representa o nível de concentração de renda, onde a perfeita igualdade é dada pelo índice zero. Os países mais desenvolvidos apresentam índices entre 0,3 e 0,4.

Nos parece uma suposição razoável a de que um Estado procurará ser o menos vulnerável e sensível aos choques exógenos. Utilizaremos como *proxy* de vulnerabilidade o comércio líquido da *commodity* com o exterior; para a sensibilidade, a intensidade energética (consumo/PIB). Dessa forma, pode-se ter um indício da capacidade de um país em permanecer imune aos choques de oferta (vulnerabilidade), seja por questões técnicas de produtividade ou geopolíticas; bem como a intensidade com que variações no preço internacional podem afetar a estrutura de custos interna (sensibilidade). A Tabela 11 sintetiza as combinações, supondo que o país não possui reservas estratégicas³².

TABELA 11 Sensibilidade e Vulnerabilidade

Intensidade Energética	Comércio Líquido com o Exterior	Sensibilidade (Preço)	Vulnerabilidade (Oferta)	Política Esperada
Alta	importador líquido	Alta	Alta	Orientada ao Mercado
Baixa	importador líquido	Baixa	Alta	Ambígua
Alta	exportador líquido	Baixa	Baixa	Orientada à Estratégia
Baixa	exportador líquido	Alta	Baixa	Orientada à Estratégia
Alta ou Baixa	equilibrado	Alta Ou Baixa	Alta Ou Baixa	Ambígua

Fonte: Elaboração própria.

Um país intenso em consumo de energia e importador líquido tende a pressionar por políticas orientadas ao mercado, pois a dispersão do fornecimento sob a lógica do mercado privado representa maior segurança energética e menor assimetria da relação interestatal. Além do mais, as multinacionais do setor podem ser de nacionalidade destes países, reforçando seu interesse.

Países com baixa intensidade energética e importadores líquidos podem ter preferências ambíguas. Poderia ser o caso de um país muito grande, eficiente no uso de energia, mas sem recursos naturais próprios. Este é o caso da Alemanha, que em 2007³³ importava mais *Mtoe's* (milhões de toneladas equivalentes de petróleo) que o total da oferta primária do Brasil, apesar das intensidades de consumo semelhantes. Aparentemente o

³² A manutenção de reservas estratégicas é uma prática comum em países desenvolvidos com alta intensidade energética. Elas representam um período de autonomia no caso de suspensão no fornecimento externo. Nos EUA, esta reserva é suficiente para aproximadamente 100 dias. Kalicki, J. H., & Goldwyn, D. L. (2005). *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

³³ Dados disponíveis em *International Energy Agency Statistics and Balances* (<http://www.iea.org/stats/index.asp>).

incentivo é para políticas orientadas ao mercado, mas dependerá fortemente de variações políticas e econômicas internas de cada caso.

Exportadores líquidos tendem a apresentar comportamento estratégico, uma vez que podem se beneficiar da interdependência assimétrica. Quanto maior a parcela do produto nacional proveniente das rendas das *commodities* energéticas, maior o incentivo para que o Estado mantenha um monopólio público. Abundância de recursos também representa um grau de imunidade para a sensibilidade e vulnerabilidade de curto prazo, uma vez que a posse pública das reservas naturais funciona de forma similar às estratégias já mencionadas.

Quando o comércio líquido não é relevante, os resultados também dependem em maior intensidade da dinâmica interna. Portanto, assim como Nye e Keohane (1972), entendemos que a vulnerabilidade é a variável mais relevante, uma vez que esta influencia mais a sensibilidade do que o inverso.

No nível doméstico, quanto mais unitário o poder e os propósitos no contexto institucional, mais unitário é o Estado como um ator independente. O mesmo se aplica às preferências na medida em que se tornam homogêneas, já que o resultado refletirá esta homogeneidade. Da mesma forma, ao passo que o Estado se torna mais unitário como ator, os resultados serão dominados pelo dilema do nível internacional. Nestas condições, a escolha política Estado-cêntrica em um sistema democrático vai se aproximando do interesse nacional mais amplo, como já definido, o que será o mesmo que maximizar o apoio eleitoral - comportamento esperado na poliarquia com interesses heterogêneos. A Tabela 12 combina a instituições e preferências para indicar a unicidade do Estado enquanto ator.

TABELA 12 Unidade do Estado

Arranjo Institucional - (Haggard & McCubbins, 2001)		<i>Inputs</i> de preferências	Estado como Ator	
Separação de Poderes	Separação de Propósito			
BAIXA	BAIXA	Decisivo	Heterogêneo	Oportunista
ALTA	BAIXA	Decisivo	Heterogêneo	Oportunista
BAIXA	ALTA	Decisivo	Heterogêneo	Oportunista
ALTA	ALTA	Indecisivo	Heterogêneo	Baseado nos Interesses
BAIXA	BAIXA	Decisivo	Homogêneo	Estado-Cêntrico
ALTA	BAIXA	Decisivo	Homogêneo	Estado-Cêntrico
BAIXA	ALTA	Decisivo	Homogêneo	Estado-Cêntrico
ALTA	ALTA	Indecisivo	Homogêneo	Estado-Cêntrico

Fonte: Elaboração própria.

O que diferencia a indústria de hidrocarbonetos, no que se refere às clivagens de importação e exportação, é o fato de que esta depende da dotação natural dos recursos, não fazendo sentido protegê-la se o país não for dotado. Em segundo lugar, são raras as atividades econômicas com impacto tão amplo e imediato como a geração de energia, o que torna razoável supor que o esforço para a obtenção de informações e a racionalização na formação das preferências tende a ser maior. E em terceiro, a imobilidade do capital necessário a esta atividade aumenta decisivamente a capacidade de taxaço pelo poder público.

A heterogeneidade das preferências crescerá com os custos de transação para agir coletivamente, e, com isso, a probabilidade de resultados oportunistas e baseados em interesses restritos. Se for este o caso, haverá grande influência do nível de decisividade da autoridade central. O importante é que interesses homogêneos favorecem um interesse nacional mais amplo, ao passo que sob heterogeneidade de demandas os resultados dependem em maior grau da decisividade.

No entanto, introduzindo a desigualdade e a imobilidade do capital, mesmo o formulador de política decisivo experimentará um aumento nos custos de repressão *vis-à-vis* o custo de taxaço ou nacionalização da indústria. Eventualmente, o primeiro superará os benefícios do favorecimento a grupos de interesse restritos, de forma que o arranjo institucional passa a ser menos relevante para o resultado. Lembrando que o custo de repressão é apreendido em termos relativos usando o coeficiente de Gini como *proxy*. A Tabela 13 introduz este elemento para estimar a unicidade da atuação Estado.

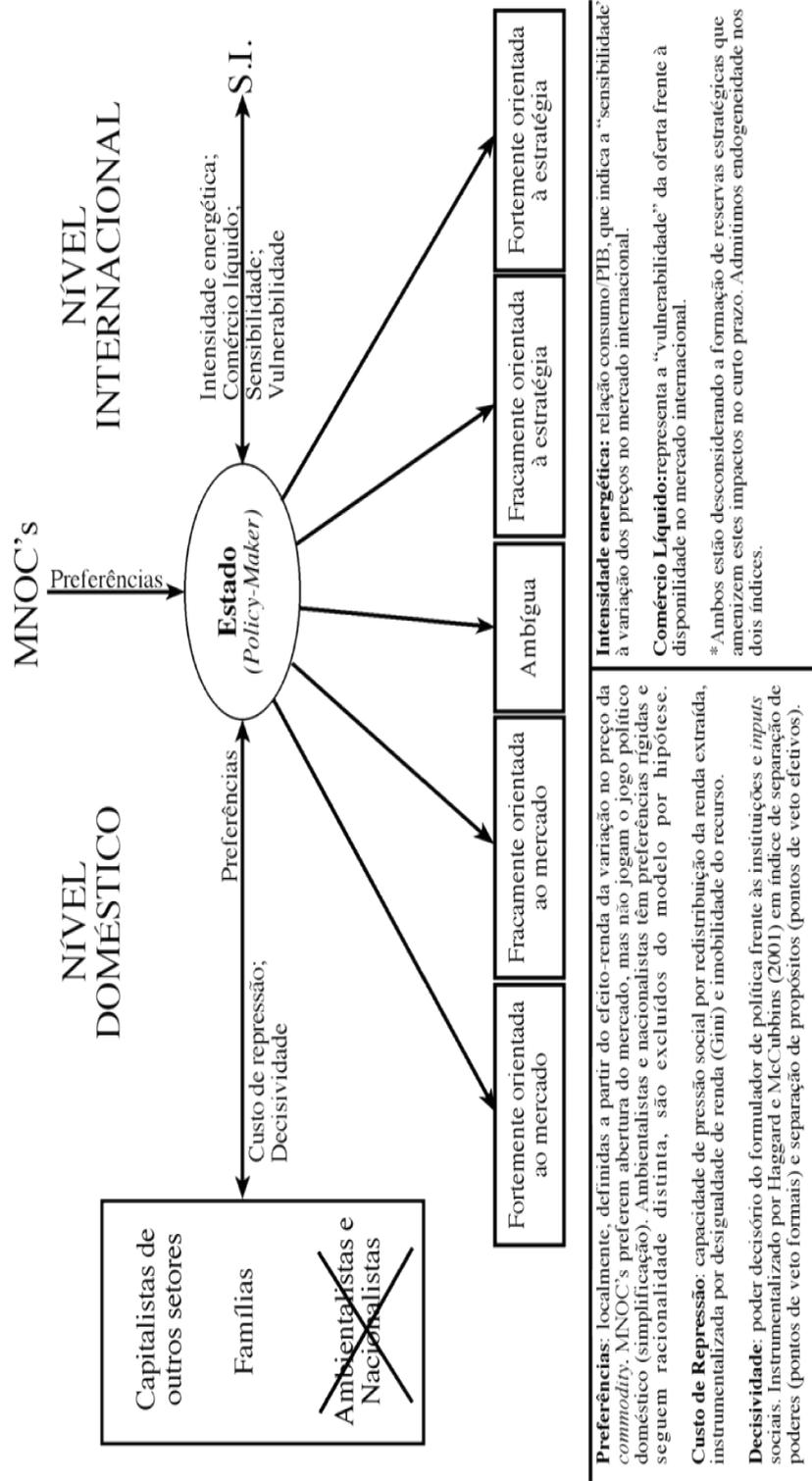
TABELA 13 Decisividade, preferências e custos de repressão

Arranjo Institucional	Inputs de Preferências	Custos de Repressão	Comportamento "do Estado"
Decisivo/Indecisivo	Heterogêneo	Alto	Estado-Cêntrico
Decisivo	Heterogêneo	Baixo	Oportunista
Indecisivo	Heterogêneo	Baixo	Baseado nos Interesses
Decisivo / Indecisivo	Homogêneo	Alto/Baixo	Estado-Cêntrico

Fonte: Elaboração própria.

De fato, descrever as preferências da sociedade inteira como homogêneas não é um idéia muito realista. O que estamos supondo é que uma maioria detêm aproximadamente as mesmas preferências nesta matéria, as quais se posicionam em algum ponto de um espectro com dois extremos ideais: a propriedade privada e orientada para o mercado; e a propriedade pública, orientada para a estratégia. O marco analítico final cruza estas variáveis internacionais e domésticas para indicar a tendência a ser observada na realidade. O esquema pode ser visualizado na Figura 8 e resumido na Tabela 14. À seguir, observaremos alguns casos na América Latina para testar a capacidade de previsão do modelo lógico-dedutivo.

FIGURA 8 Esquema de análise



Fonte: Elaboração própria

TABELA 14 Quadro Analítico

		Nível Internacional					Intensidade Energética				
		Alta	Alta	Baixa	Baixa	Média					
Nível Doméstico	Decisividade	Inputs de Preferências	Custo de Repressão	"Comportamento" do Estado	Resultado provável	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Média	
						Imp. Líquido	Exp. Líquido		Imp. Líquido	Equilibrado	Comércio Líquido
						Alta	Baixa		Baixa	Moderada	Sensibilidade
						Alta	Baixa		Alta	Moderada	Vulnerabilidade
						O-M	O-E		Amb		
	Decisivo	PPriv	Alto	E-C	O-M	Fortemente O-M	Ambíguo	Fracamente O-M			
	Indecisivo	PPriv	Alto Baixo								
	Decisivo	Het	Alto	E-C	O-E	Ambíguo	Fortemente O-E	Fracamente O-E			
									PPub		
	Indecisivo	PPub	Alto								
Baixo											
Indecisivo	Het	Alto	E-C	Amb	Fracamente O-M	Fracamente O-E	Ambíguo				
		Baixo	B-I								
Decisivo	Het	Baixo	OP								
	PPub		E-C								
	PPriv										

Fonte: Elaboração própria

Legenda:

PPúb - Propriedade Pública

E-C - Estado-Cêntrico

OP - Oportunista

B-I - Baseado no

PPriv - Propriedade Privada

Interesse

O-E - Orientada para a Estratégia

Het - Heterogêneo

O-M - Orientada para o Mercado

6 ECONOMIA POLÍTICA DOS HIDROCARBONETOS NA AMÉRICA LATINA

Neste seção, aplicaremos o modelo sintetizado no capítulo 5, testando se as políticas observadas nos cinco países selecionados da América Latina podem ser explicadas a partir dos parâmetros selecionados. Para tanto, começaremos apontando as variáveis para cada um dos países, situando-os no quadro analítico e, a seguir, descrevendo a prática na região.

6.1 NÍVEL DOMÉSTICO

A primeira observação importante, do nível doméstico, sobre a América Latina diz respeito ao sistema político e territorialidade, características essenciais para a aplicação do sistema de Haggard e McCubbins (2001). Os cinco casos apresentam sistemas presidencialistas, sendo quatro deles Repúblicas Federativas. A exceção é a Bolívia, que embora seja formalmente unitária, possui nove departamentos com razoável autonomia desde a Descentralização Administrativa de 1995. Assim temos:

TABELA 15 Sistema político e territorialidade

	Sistema Político	Territorialidade
Brasil	Presidencialista	Federal
Argentina	Presidencialista	Federal
México	Presidencialista	Federal
Venezuela	Presidencialista	Federal
Bolívia	Presidencialista	Unitário

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à decisividade destes países, Haggard e McCubbins (2001) os classificam da seguinte forma:

TABELA 16 Decisividade

	Índice de separação de poderes	Índice de separação de propósitos	Decisividade
Brasil	3	7	Indecisivo
Argentina	6	5	Indecisivo
México	1	4	Decisivo ³⁴
Venezuela	0	2	Decisivo
Bolívia	2	2	Decisivo

Fonte: Haggard and McCubbins, 2001.

No que se refere aos níveis de desigualdade de renda, estes são consistentemente elevados na região, o que permite o controle deste efeito. Como referência, enquanto os países mais desenvolvidos da Europa e América do Norte apresentam coeficientes entre 0,30 e 0,40, os países africanos apresentam números entre 0,45 e 0,65. Adicionalmente, podemos definir que os ativos são imóveis por definição na indústria de hidrocarbonetos. Conseqüentemente, os custos de repressão se tornam altos em relação aos custos de taxaço da atividade, embora a repartição federal possa reduzir estes efeitos (BOIX, 2003).

TABELA 17 Coeficientes de Gini, Mobilidade do Capital e Custos de Repressão

	Gini	Mobilidade do Capital	Custos de Repressão
Brasil	0,594	Baixa	Alto
Argentina	0,457	Baixa	Alto
México	0,515	Baixa	Alto
Venezuela	0,410	Baixa	Alto
Bolívia	0,565	Baixa	Alto

Fontes: CEPALSTAT, Banco Mundial, PNUD, CIA World Factbook, Boix, 2003 e própria.

Enquanto as variáveis acima são pouco questionáveis, o mesmo não ocorre no que se refere aos *inputs* de preferências. Introduzimos a questão observando que nenhuma das grandes multinacionais privadas do setor é nativa destes países. Sendo estes capitais majoritariamente estrangeiros, assumimos - admitindo o risco de simplificação - que eles não fazem parte do jogo político doméstico. No entanto, parece plausível que os capitalistas locais, de outros setores da economia, tendam à heterogeneidade de preferências, incluindo

³⁴ O México era *decisivo* pela unificação de propósitos imposta pelo PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) até 1997, quando este perdeu a maioria no congresso. No entanto, isto não é relevante para os nossos resultados.

clivagens puramente ideológicas em favor da propriedade privada, uma vez que não possuem preferências fortes por redistribuição. Isto recoloca a questão sobre a possibilidade da existência de alguma preferência esmagadoramente predominante. Para os casos em observação, afirmamos que uma matriz industrial mais diversificada coloca a Argentina, Brasil e México na categoria de *inputs* de preferências heterogêneas. É importante salientar que, com a grande diferença de peso em favor do petróleo na receita de impostos do México, é provável que haja uma maior pressão por redistribuição na taxação deste ativo do que sobre o gás natural. A Bolívia, com aproximadamente um quinto do seu PIB proveniente das exportações de gás natural para o Brasil, deve representar uma sociedade com preferência relativamente homogênea em favor a propriedade pública da produção. Finalmente, a Venezuela, com 50% de sua receita de impostos proveniente das exportações de petróleo e um terço do seu PIB, similarmente ao México, deverá apresentar uma pressão maior sobre este setor. Espera-se, portanto, uma preferência homogênea pela propriedade pública neste setor e heterogênea na produção do gás.

TABELA 18 *Inputs* de preferências

	Petróleo	Gás Natural
Brasil	Het	Het
Argentina	Het	Het
México	PPúb	Het
Venezuela	PPúb	Het
Bolívia	PPúb	PPúb

Fonte: Elaboração própria

6.2 NÍVEL INTERNACIONAL

Para um levantamento preciso da sensibilidade, primeira variável relevante no nível internacional, seria necessário um estudo mais completo sobre a estrutura de preços interna em cada caso. Em geral, podemos dizer que uma economia é sensível ao preço dos hidrocarbonetos na medida em que estas *commodities* representam uma fatia importante do mix primário de energia, a não ser que haja um excedente de produção interno, suficiente para eliminar a vulnerabilidade e aliviar a sensibilidade por um período de tempo longo o suficiente. Nosso foco, portanto, passa a ser na vulnerabilidade.

Na indústria do petróleo, Venezuela e México são exemplos de excedente interno, enquanto Bolívia, Brasil e Argentina são casos intermediários, ambos com potencial exportador, mas ainda sem relevância na balança comercial. Já no comércio de gás natural, Brasil e México importam um grande volume, embora apenas no segundo este recurso tenha uma importância significativa no total do mix primário de energia disponível internamente (PES/TPES). A Venezuela também consome de forma importante este recurso (aproximadamente 36% do TPES), mas supre grande parte com a produção interna, apresentando uma balança equilibrada. Argentina e Bolívia exportam parte de suas produções, sendo o quadro de dependência mais intenso na primeira, cujo TPES compõe-se em mais de 50% de gás natural e possui um excedente muito pequeno. A Bolívia, por outro lado, mesmo tendo um terço de sua oferta primária dependente do gás, exporta um excedente quase duas vezes maior que o seu consumo. A Tabela 19 sumariza estes dados:

TABELA 19 Comércio líquido (2007) e Vulnerabilidade

País	Comércio Líquido Aprox. (ktoe*)	Comércio Líquido /TPES **	PES***/TPES	Intensidade Energética (PES/PIB****)	Vulnerabilidade
Petróleo Cru					
México	92700	50,3%	48,5%	0,08	Muito Baixa
Venezuela	82900	130,1%	101,9%	0,34	Muito Baixa
Argentina	2880	3,9%	46,5%	0,06	Moderada
Bolívia	140	2,6%	42,5%	0,09	Moderada
Brasil	300	0,1%	39,8%	0,06	Moderada
Gás Natural					
Brasil	-8600	3,7%	7,5%	0,01	Moderada
México	-7700	4,2%	27,4%	0,04	Alta
Venezuela	-74	0,1%	35,8%	0,12	Moderada
Bolívia	9938	182,7%	30,8%	0,07	Muito Baixa
Argentina	827	1,1%	51,1%	0,06	Moderada

* mil toneladas de petróleo equivalente

** Total Primary Energy Supply

*** Oferta primária de petróleo ou de gás natural, sobre o total da oferta primária.

**** A preços constantes de 2000

Fonte: International Energy Agency, 2007 e própria.

Sem entrar detalhadamente na estrutura de consumo energético de cada país, os dados acima possibilitam uma primeira vista sobre o que seria a vulnerabilidade em relação à

oferta de hidrocarbonetos. México e Venezuela em relação ao petróleo, e Bolívia, no que diz respeito ao gás natural, detém um grande excedente de produção. Argentina e Brasil possuem balanças relativamente equilibradas, embora possuam potencial exportador no longo prazo. A conclusão de que a vulnerabilidade e sensibilidade para estes dois países é moderada condiz com o tamanho de suas economias e a diversificação de suas matrizes industriais. O mesmo pode-se dizer do México, no que diz respeito ao gás natural, pois sua importação deste recurso representa muito pouco do total primário consumido internamente. O fato de nenhum dos países apresentar uma grande vulnerabilidade também é condizente com o fato de estarmos tratando de uma região produtora e com intensidade energética relativamente baixa, com exceção do caso da Venezuela.

A seguir, somamos as dimensões no quadro analítico para obter as previsões de orientação política. Logo, descrevemos um pouco do que tem sido feito na região nos últimos anos.

TABELA 20 Orientação de política

País	Orientação de Política	
	Petróleo	Gás
Argentina	Ambígua	Ambígua
Bolívia	Fracamente O-E	Fortemente O-E
Brasil	Ambígua	Ambígua
México	Fortemente O-E	Ambígua (O-E x O-M)
Venezuela	Fortemente O-E	Ambígua (O-E x O-M)

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 21 Quadro Analítico - Previsões

							Nível Internacional				
							Alta	Alta	Baixa	Baixa	Média
Nível Doméstico	Decisividade	Inputs de Preferências	Custos de Repressão	"Comportamento" do Estado	Resultado provável	Imp. Líquido	Exp. Líquido	Imp. Líquido	Equilibrado	Comércio Líquido	
						Alta	Baixa	Baixa	Moderada	Sensibilidade	
						Alta	Baixa	Alta	Moderada	Vulnerabilidade	
						O-M	O-E	Amb			
	Decisivo	PPriv	Alto	E-C	O-M						
	Indecisivo	PPriv	Alto Baixo								
	Decisivo	Het	Alto	E-C	O-E	Gás na Venezuela e México	Gás na Bolívia; Petróleo na Venezuela e México	Petróleo na Bolívia			
		PPúb									
	Indecisivo	PPúb	Alto Baixo								
	Indecisivo	Het	Alto Baixo	E-C B-I	Amb			Petróleo e Gás na Argentina e no Brasil			
Decisivo	Het	Baixo	OP								
	PPúb		E-C								
	PPriv										

Fonte: Elaboração própria

Legenda:

PPúb - Propriedade Pública **E-C** - Estado-Cêntrico

OP - Oportunista

B-I - Baseado no

PPriv - Propriedade Privada Interesse

O-E - Orientada para a Estratégia

Het - Heterogêneo

O-M - Orientada para o Mercado

6.3 POLÍTICAS NA REGIÃO

6.3.1 Argentina

A partir de 1989, o mercado do petróleo na Argentina acompanhou uma tendência geral desta economia no sentido da liberalização e abertura para o capital estrangeiro, com a reforma do Estado e as leis de Emergência Econômica n° 23696/89 e n° 23697/89. Em 1991, o "*Plan Argentina*" veio substituir o "*Plan Houston*" e as novas descobertas de reservas passaram a não mais ter que serem divididas com a, até então estatal, YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*). Os *royalties* passariam a ser pagos às respectivas províncias, juntamente com os demais impostos descentralizados. Em 1992, a lei n° 21145 transferiu o domínio dos hidrocarbonetos para as províncias, declarando a YPF "privatizável". A venda dos ativos da empresa começaram em 1993, concluindo-se em 1999 com 98,23% sendo adquiridos pela espanhola REPSOL.

Já em 2002, depois de uma forte crise econômica, a lei de n° 25561 delegou ao executivo federal o poder de intervir mais fortemente na economia. Com o decreto n° 310/2002, o governo argentino estabeleceria, então, uma taxa de 20% sobre as exportações de petróleo cru e 5% sobre seus derivativos (CAMPODÓNICO, 2004). Em seqüência, foram lançadas uma série de resoluções para pactuar a estabilidade doméstica de preços e oferta, estabelecendo alguns limites. Em 2002, cerca de 88% da produção e 91% das reservas de petróleo eram controladas por empresas estrangeiras na Argentina, além de algo em torno de 70% da produção e reservas de gás natural, e em 2003, a resolução n°85/2003, da Secretaria de Energia, estabeleceu o *Acuerdo de Bases* entre produtores e refinadores, de forma a garantir a estabilidade de preços do petróleo cru e do gás natural (CAMPODÓNICO, 2009).

No ano de 2004, com a crise do gás natural e o desabastecimento da economia argentina, o governo lançou mão de uma nova resolução (n°208/04), agora com o objetivo de garantir a oferta interna e em troca de um cronograma de aumentos graduais nos preços por parte das empresas produtoras. Por duas vezes, neste mesmo ano, o imposto sobre exportações do petróleo cru subiria, primeiro para 25% com a resolução n°337/2004 e depois, com a resolução n°532/2004, com um alíquota variável entre 3% e 20%, em cima dos 25%

iniciais. Já no ano de 2006, a alíquota sobre a exportação do gás natural é que subiria de 20% para 45%, sendo parte de um acordo com a Bolívia, uma vez que quase toda a exportação da Argentina vai para o Chile (CAMPODÓNICO, 2009). Finalmente, em 2007 a resolução n°394/07 estabeleceu uma retenção ainda maior das rendas para o governo, agora nos 45% até o preço de US\$60,9/barril, a partir do qual há um cálculo específico. Passou a haver uma política declarada de que *"el Estado nacional debe procurar captar las rentas extraordinarias que se generen en diferentes sectores e actividad, en especial cuando se trata de recursos naturales no renovables"* (CAMPODÓNICO, 2009, p. 30).

Podemos observar que a Argentina inicia uma política claramente orientada ao mercado no anos noventa. Por outro lado, a trajetória é de crescente taxaço, a partir do momento em que a espanhola REPSOL assumiu as atividades. Este comportamento é justificável em uma economia grande e diversificada como a argentina, *vis-à-vis* os demais países exportadores do continente. Ainda, na medida em que novas reservas vão sendo descobertas e a capacidade de produção é instalada, as rendas do setor vão se tornando mais atraentes e o Estado passa a ter mais incentivos para apropriar-se de uma parcela maior destes ganhos, especialmente em períodos de instabilidade econômica. A oscilação das política argentinas mostra a ambigüidade que surge quando a perspectiva de ganhos ainda é incerta ou relativamente pequena frente a economia nacional como um todo.

6.3.2 Brasil

O processo de liberalização da década de noventa atingiu o Brasil um pouco mais tarde do que a Argentina. Até 1995, a PETROBRAS detinha o monopólio de todas as atividades relacionadas com hidrocarbonetos em território nacional, apesar de já ser uma sociedade de economia mista (capital aberto, majoritariamente pertencente à União). Com a Emenda Constitucional n°09, este ano representou a permissão para a entrada de capital privado, no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. A desregulação do mercado de hidrocarbonetos foi definida em 1997 na que ficou conhecida como "Lei do Petróleo" n° 9.478, de 6 de agosto daquele ano, criando também a Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador ligado ao Ministério de Minas e Energia e responsável pelos leilões públicos dos poços para exploração. No entanto, o tamanho da PETROBRAS fez com que grande parte dos novos investimentos ocorresse na forma de parcerias com a empresa brasileira. A liberalização representou muito mais uma forma de

expor a empresa à competição, devido aos seus níveis de produção insatisfatórios naquele momento, mas respeitando a magnitude do seu poder de mercado (CAMPODÓNICO, 2004). Entre 1999 e 2000, a PETROBRAS firmou *joint ventures* com as gigantes British Petroleum, Esso, Elf, Chevron, Shell e Texaco. No que se refere ao gás natural, a PETROBRAS expandiu suas atividades e parcerias, como parte de uma estratégia nacional de aumentar a participação deste recurso sobre a matriz energética. O gasoduto Brasil-Bolívia é uma destas iniciativas.

Se, por um lado, pode-se dizer que o país manteve uma política orientada ao mercado neste período, também é verdade que foi uma orientação moderada. a PETROBRAS segue sendo majoritariamente uma empresa pública e com poder de mercado incontestável. Ainda, o monopólio formal da indústria de hidrocarbonetos pertence à ANP, que delega a atividade à iniciativa privada através de leilões de licenças.

Outro elemento importante que contribui para a condição ambígua do país é o desenvolvimento recente da legislação de exploração da camada do pré-sal. A descoberta de potenciais reservas em áreas super-profundas, numa região de se estende de Santa Catarina ao Espírito Santo, deu uma nova perspectiva para o Brasil em termos de participação relativa no mercado mundial de petróleo e da renda deste recurso no produto interno total. Embora os números verdadeiros sejam incertos, o que vem sendo divulgado é que o país, que hoje é a décima sexta maior reserva de petróleo do mundo, poderia tornar-se o sexto maior detentor de reservas do planeta. Não surpreende que todo um novo debate sobre os direitos de exploração esteja sendo feito, propondo um novo regime para estes poços. O chamado regime de "partilha de produção", apresenta uma mudança de orientação: ao invés de a empresa exploradora controlar o poço e ser proprietária do recurso, pagando *royalties* ao Estado, o poder público é o proprietário do recurso ainda depois de extraído, ficando uma parcela com a operadora como forma de pagamento. A administração destes recursos e contratos será feita por um novo órgão, a Petro-Sal, também um braço do Ministério de Minas e Energia.

Os casos de Brasil e Argentina demonstram como a determinação do regime específico de propriedade dos hidrocarbonetos e sociedades mais industrializadas é complexa. Situando-se em um ponto intermediário do espectro de incentivos, são os casos que demandam um estudo específico. No entanto, fica demonstrado pela transição - ou coexistência -, no Brasil, de dois regimes, de que forma algumas das variáveis essenciais podem impactar nas decisões. O novo potencial representa poder relativo e menor vulnerabilidade externa, aliados à possibilidade de satisfação dos diversos interesses locais,

como a realocação de *royalties* entre os entes da federação, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Social, etc.

6.3.3 Bolívia

Em 1996, a Bolívia passou por uma tentativa de liberalização da indústria de hidrocarbonetos, consubstanciada na lei nº 1689. Os contratos seriam, então, subscritos pela YPFB (*Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos*) como órgão representante do Estado e fora da produção direta, tendo 100% de seus ativos privatizados já em 1999. Em contrapartida, as empresas investidoras deveriam comprometer-se com determinados níveis de investimento nos anos subseqüentes. Até o ano de 2002, o investimento direto estrangeiro (IDE) nesta indústria representava 40% do total de IDE no país (CAMPODÓNICO, 2004). Este investimento teve impacto imediato, de forma que de 1997 a 2000 as reservas comprovadas e prováveis de gás natural multiplicaram-se em dez vezes.

Naturalmente, o potencial de renda no setor cresceu substancialmente, assim como a posição internacional da Bolívia, um país há muitos anos sem saída marítima e com grandes interesses de barganha no continente sul-americano. Concomitantemente, movimentos rurais, indígenas e sindicalistas passaram a impor custos de repressão altos, demandando redistribuição com base na nacionalização da indústria do gás. Esta dinâmica levou o então Presidente Carlos Mesa, no dia 18 de julho de 2004, a referendar a pergunta: "*¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?*"³⁵ A vitória esmagadora do sim não representou nada novo para um continente que, apenas dois anos antes, havia testemunhado a introdução, na Venezuela, da *Ley Orgánica de los Hidrocarburos*. No dia 1 de maio de 2005 a lei nº3058 de nacionalização dos hidrocarbonetos, chamada "*Ley de Hidrocarburos*", devolveu o monopólio sobre a exploração de petróleo e gás natural em território boliviano à estatal YPFB, colocando o país numa clara orientação estratégica de política para o setor. Esta posição ainda seria reforçada pelo decreto nº 28701, de maio de 2006, no qual o Presidente Evo Morales estabelece que os hidrocarbonetos são bens nacionais de domínio originário, direto, inalienável e imprescritível do Estado (CAMPODÓNICO, 2009, p. 35).

³⁵ O Referendo vinculante sobre a política energética, de 18 de Julho de 2004, era composto de 5 perguntas. Todas as informações, assim como as demais perguntas, estão disponíveis em: <http://www.bolivia.gov.bo/BOLIVIA/paginas/referendum.htm>.

Vale ressaltar que, concomitantemente com o processo de nacionalização, a Bolívia adotou uma política específica de estabilização dos preços internos dos hidrocarbonetos, obedecendo uma banda com limites máximo e mínimo de acordo com o decreto nº 27691. A adoção destas medidas vem para confirmar o casamento da nacionalização com a capacidade de sustentar uma trajetória de preços que atenda aos interesses domésticos e legitime a posse pública dos recursos.

6.3.4 Venezuela

A indústria do petróleo na Venezuela foi monopolizada pela empresa estatal *Petroleos de Venezuela* (PDVSA) desde sua nacionalização em 1975. A abertura ao capital privado começou em 1991, com o *Plan Corporativo de Largo Plazo* adotado pela PDVSA. Deste ano em diante, a parceria público-privada assumiu uma variedade de formas, em especial nos campos marginais como os da Faixa do Orinoco, dotados de óleo pesado de baixa qualidade, bem como nas novas descobertas em geral. Em 1995, o Congresso venezuelano aprovou os *Convenios de Asociación* para as explorações de risco e novas áreas, e a produção sob regimes de partilha. Até 2001, a PDVSA era apenas 35% pertencente ao Estado Venezuelano.

Em 1999, a nova *Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos* (LOHG) foi introduzida pelo decreto lei nº 310/1999. Seu objetivo principal foi incrementar a produção de gás natural baseada em um maior influxo de capitais estrangeiros. Sob esta lei, todos os estágios da indústria de gás, desde o *upstream* ao *downstream*, passaram a poder ser executados por iniciativa privada, com ou sem a participação do Estado. No entanto, haveria um órgão dentro do Ministério de Energia, o ENARGAS, que teria a atribuição de estabelecer os preços finais de acordo com objetivos de equidade e desenvolvimento. Os *royalties* ficaram estabelecidos em 20% e o imposto de renda em 30% (CAMPODÓNICO, 2004).

No ano de 2002, a *Ley Orgánica de Hidrocarburos* (LOH) entrou em vigor pelo decreto lei nº 1.510/2002, introduzindo algumas mudanças na indústria do petróleo. Essencialmente, houve um incremento na participação do Estado em toda a fase de *upstream* para um mínimo de 51%. Por outro lado, a fase de *downstream* recebeu uma dupla regulação: a refinação poderia ser implementada por capital privado em qualquer proporção, mas a comercialização seria um serviço público. Assim como no caso do gás natural, os preços finais seriam determinados pelo governo de acordo com objetivos específicos. Uma pequena

mudança na estrutura tributária também ocorreu, de forma que o imposto de renda se tornou menos relevante, caindo de 67% para 50%, enquanto os *royalties* aumentaram de 16,6% para 30%, reduzíveis, em alguns casos, até ou 20% ou mesmo para os 16,6% no caso de exploração dos campos de petróleo pesado.

A Constituição venezuelana, em seu Capítulo I, estabelece que o Estado, por razões de conveniência nacional, reserva para si algumas atividades estratégicas, inclusive por questão de soberania econômica e política, conservando a propriedade total das ações da PDVSA (CAMPODÓNICO, 2009). Isto não surpreende se levarmos em consideração que este país detém a quinta maior reserva de petróleo comprovada do planeta, potencialmente se tornando a maior, caso as reservas da Faixa de Orinoco se tornem economicamente viáveis. Por conta disto, 50% da receita fiscal do governo e 33% do PIB da Venezuela, em 2004, eram oriundos destas atividades (CAMPODÓNICO, 2004).

As reservas de gás natural da Venezuela também são muito grandes, embora grande parte esteja atrelada à produção de petróleo. Isto se deve à técnica de melhora da extração, já que o óleo venezuelano possui uma composição bastante pesada. Por conta disso, algumas estimativas prevêm a possibilidade de escassez de oferta de gás, devido ao seu uso intenso, o que justifica uma legislação mais favorável à iniciativa privada nesta indústria. Por estas razões que o país tem adotado políticas mistas, fortemente voltadas para a estratégia no petróleo e mais orientadas ao mercado no gás natural. No entanto, por serem indústrias fortemente correlatas, a regulação e o controle por parte do Presidente Hugo Chávez tem sido cada vez maior.

6.3.5 México

No México, a estatal PEMEX (*Petróleos Mexicanos*) é a detentora do monopólio de todos os estágios da indústria de hidrocarbonetos, desde a Constituição de 1917. Esta norma se aplica tanto ao gás natural quanto ao petróleo, sendo que, neste último, nenhuma mudança significativa ocorreu desde então. Como uma das bases das finanças públicas, o petróleo constitui uma terça parte da receita de impostos do governo. Sem nenhuma autonomia, toda a decisão de investimento da estatal deve passar pelo Congresso, com iniciativa do executivo. Todas estas decisões devem privilegiar o equilíbrio macroeconômico e o plano de gastos do governo. No entanto, é justamente esta alta centralização decisória que

se tornou uma das explicações favoritas para a falta de investimento e a expectativa de uma forte queda na produção.

Para evitar dificuldades dessa natureza, a PEMEX aumentou seu suporte no capital privado, mas sem comprometer o monopólio estatal. São dois os principais instrumentos para a atração de capitais privados: o PIDIREGAS (*Proyecto de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto*), que é extra-orçamentário, evitando a necessidade de passar pelo Congresso; e a venda de títulos no mercado internacional.

Por outro lado, a indústria de gás está aberta ao investimento direto estrangeiro desde 1996. Em 1995, uma emenda ao artigo 27 da Constituição mexicana passou a permitir a iniciativa privada a operar na distribuição do gás natural. Mais tarde, no ano de 2003, a PEMEX criou os *Contratos de Servicios Múltiples* (CSM), uma forma de abrir o acesso para os capitais privados também nas atividades de exploração. Não houve, neste ponto, nenhuma mudança na legislação, de forma que os CSM asseguram que toda a infra-estrutura instalada pelas companhias privadas são propriedade da PEMEX, embora na prática o sistema funcione como um mercado aberto.

O elemento interessante do caso mexicano é a coexistência de dois regimes distintos no mesmo país, um fortemente orientado à estratégia para o petróleo e outro orientado ao mercado, mesmo que com nuances de monopólio público, para o gás natural. O que torna estas situações excepcionais é o fato de que, comumente, as reservas de gás estão fortemente relacionadas com as reservas de óleo, pelo que é de se esperar políticas semelhantes. O México é um bom caso para ser estudado em profundidade. A Tabela 22 sintetiza a nossa análise até aqui.

TABELA 22 Políticas da Região

País	Orientação política	
	Petróleo	Gás Natural
Argentina	Ambígua (inicialmente O-M com crescente taxaço)	Ambígua (inicialmente O-M com crescente taxaço)
Brasil	Ambígua (concorrência, capital aberto com maioria pública e regime de partilha no pré-sal)	Ambígua (concorrência, capital aberto com maioria pública e regime de partilha no pré-sal)
Bolívia	Fortemente O-E	Fortemente O-E (mesma lei para hidrocarbonetos)
Venezuela	Fortemente O-E	Ambígua (O-M com legislação de controle do Estado)
México	Fortemente O-E	Ambígua (O-M na prática, com legislação de monopólio público)

Fonte: Elaboração própria; e CAMPODÓNICO (2009 e 2004)

TABELA 23 Observações e previsões

País	Orientação política esperada		Orientação política observada	
	Petróleo	Gás Natural	Petróleo	Gás Natural
Argentina	Ambígua	Ambígua	Ambígua	Ambígua
Brasil	Ambígua	Ambígua	Ambígua	Ambígua
Bolívia	Fracamente O-E	Fortemente O-E	Fortemente O-E	Fortemente O-E
Venezuela	Fortemente O-E	Ambígua	Fortemente O-E	Ambígua
México	Fortemente O-E	Ambígua	Fortemente O-E	Ambígua

Fonte: Elaboração própria; e CAMPODÓNICO (2009 e 2004)

A primeira ressalva que podemos fazer é que a ambigüidade das políticas pode ser de natureza bastante distinta. No caso da Venezuela, por exemplo, é possível que a de abertura do mercado de gás natural seja apenas uma estratégia de curto prazo. Isto porque é notório que esse país possui grandes reservas deste recurso e que, em última análise, a liberalização não passa de um contorno às leis de hidrocarbonetos, que continuam sob forte controle Estatal. Da mesma forma, é mais provável que a guinada à estratégia que o Brasil parece dar, caso o petróleo das camadas do pré-sal se torne econômico, seja maior que a da Argentina, cujo potencial exportador é incerto. De fato, a complexidade da matriz industrial e a diversidade dentro do sistema político parecem ter forte influência sobre a orientação política. De todas as formas, este estudo não substitui a análise em profundidade das idiossincrasias de cada país.

Isto nos leva à segunda observação, de que os casos ambíguos e fracamente orientados são bons candidatos a estudos mais detalhados. Se o nosso modelo deixa várias lacunas abertas, entendemos que possui ao menos duas qualidades importantes: sugerir a sistematização da análise de uma temática cujo debate é impregnado de posições ideológicas quanto ao papel do Estado; e separar os casos extremos, selecionando os ambíguos para um estudo qualitativo e em profundidade sobre as nuances técnicas, históricas, culturais, etc.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho nasceu com dois objetivos simultâneos: o de sistematizar o debate teórico da Nova Economia Política Internacional; e o de propor um modelo de análise baseado nesta literatura para entender a opção dos países latino-americanos por diferentes regimes de propriedade do petróleo e gás natural. No primeiro capítulo, tratamos da discussão ontológica e epistemológica da Nova EPI; nos dois capítulos seguintes, selecionamos as bases teóricas para a análise empírica das políticas a serem estudadas; para nos últimos dois capítulos consolidar um modelo e verificar suas previsões.

Admitimos que nenhum dos esforços aqui é definitivo ou conclusivo. As revisões e análises, desde o princípio, procuraram enfatizar que a motivação deste trabalho não foi a de realizar um estudo exaustivo dos temas, teorias e atividades econômicas e políticas apresentadas. Pelo contrário, espera-se que daqui surjam novos *insights* para a reprodução de sistemas teóricos que unam duas dimensões essenciais à compreensão das sociedades humanas hoje: a forma como se reparte e interagem o produto e o poder. Mais do que o diálogo entre duas grandes áreas do conhecimento, esperamos incentivar o diálogo entre subáreas antagônicas dentro das mesmas disciplinas, particularmente no que se refere à falsa contraposição entre o científico e o histórico-sociológico, entre a generalização e a particularidade, e entre individualismo e o coletivismo. Mostramos, no primeiro capítulo, que quando reduzidas aos seus elementos mais básicos e fundantes, as teorias são muito menos heterogêneas e suas divergências são puramente normativas, representando um punhado de diferentes posicionamentos ontológicos.

No segundo capítulo, mostramos apenas algumas das possibilidades de instrumentalização dos problemas, ou parâmetros que consideramos relevantes ao nosso problema, particularmente no subsídio ao mapeamento de atores e interações. No terceiro, apresentamos a literatura econômica da exceção ao mercado, dos eventos "não naturais" que impedem o auto-ajuste da eficiência. Ficou claro, neste ponto, o mecanismo através do qual as diferentes políticas poderiam afetar os interesses e a distribuição de riqueza na sociedade, dando o elo entre Economia e Política a ser consolidado no terceiro capítulo.

O modelo construído no capítulo três é altamente específico. No nível internacional, vulnerabilidade e sensibilidade são variáveis que apresentam endogenia na forma em que trabalhamos, mas este fato foi relevado na nossa análise. Ainda, tanto estas variáveis como a intensidade energética carecem de limiares claros e melhor justificados, no que coube à análise qualitativa a defesa da arbitrariedade de algumas classificações. Já no nível doméstico, as escolhas são mais consistentes e se alimentam muito fortemente da competência de Haggard e McCubbins (2001). No entanto, conseguimos extrair algumas previsões que parecem consistentes. A ambigüidade recorrente sugere que, neste formato, o modelo é mais útil para sistematizar os elementos relevantes e separar os casos extremos, cuja política final apresenta certa obviedade, dos casos intermediários e que merecem estudos mais aprofundados.

Quanto aos resultados do modelo, podemos sintetizar em alguns pontos centrais. Por um lado, o jogo doméstico é determinado pela separação de propósitos, onde os pontos efetivos de veto sobrepõem o arranjo formal na determinação do grau de decisividade do formulador de políticas. No entanto, mesmo o governo indecisivo pode se beneficiar da renda gerada pelos recursos para homogeneizar as demandas sociais, desde que a diversidade da matriz industrial não traga para a arena capitalistas com objetivos muito heterogêneos. Nesse sentido, caberia expor o modelo a ambientes institucionais variados em países mais desenvolvidos, onde é provável que sua capacidade explicativa se reduza, particularmente pela perda de importância relativa do mecanismo central de distribuição da riqueza utilizado neste trabalho, a trajetória do preço. Por outro lado, também a capacidade do Estado de utilizar-se destas rendas estará sempre associada à sua posição relativa no mercado internacional de hidrocarbonetos. A variável que se mostrou mais importante foi a vulnerabilidade, uma vez que pode barrar os impactos imediatos da sensibilidade. No entanto, caberia avançar na qualificação das possibilidades reais do uso deste poder de mercado de forma ativa. Em outras palavras, nossa análise ficou centrada na suscetibilidade do país aos choques externos, mais conhecida como segurança energética, não avaliando a capacidade efetiva que o potencial exportador gera em termos de poder relacional e a intensidade que este efeito tem na determinação da política interna. Apenas apontamos como um elemento importante de justificação da propriedade pública dos recursos. Na terminologia apresentada na Tabela 2, analisamos um mercantilismo benevolente, sem contemplar a possibilidade de que se torne malevolente, ou seja, não discutimos quando e por que razão a postura defensiva

se torna ofensiva, o que está presente nas diferentes vertentes do debate teórico das Relações Internacionais e, particularmente, do Realismo.

Duas hipóteses parecem plausíveis para a investigação futura: dada uma dotação constante de recursos, do ponto de vista doméstico, as regras formais tendem a ser mais relevantes quanto mais desenvolvido o país; enquanto do ponto de vista internacional, o poder de mercado e a ofensividade também se reduzem com o estágio de desenvolvimento econômico. Este trabalho não demonstra isso, mas oferece bons indícios para uma agenda de pesquisa nesta direção. Outro vasto campo de investigação, que foi sonegado neste trabalho, se refere ao próprio efeito da abundância dos recursos naturais finitos sobre a variação do nível de industrialização e desenvolvimento do país, fenômeno conhecido como "doença holandesa" ou "maldição dos recursos naturais", e que pode criar uma dinâmica de "causação circular cumulativa" com as questões que vimos tratando, ou seja, uma retro-alimentação do comportamento estratégico ou liberalizante.

A breve revisão histórica do último capítulo, feita *ex post* modelação lógico-dedutiva, sugere que as variáveis relevantes foram escolhidas com bom senso e que os mecanismos de incentivo são plausíveis. A especificidade do modelo não invalida a capacidade de trazer à tona os aspectos importantes para entender os regimes de propriedade de hidrocarbonetos e comprova a sua consistência lógica quando comparada com a realidade dos fatos.

É na compilação e associação entre os diferentes mecanismos que resultam nessas políticas que está o ponto forte deste trabalho. Por um lado, contribuimos para o estudo específico do setor, enquanto incentivamos um debate teórico mais amplo. Por outro, o impacto do mapeamento destes tipos de mecanismos e da combinação das análises é fundamental para outras ramificações das "Economias Políticas", particularmente em uma área que ainda tem dificuldade de encontrar respostas, depois de mais de meio século de experiência, que é a Economia Política da industrialização e desindustrialização. É no espaço dos bens especiais e dos recursos finitos que eficiência econômica dinâmica e a democracia liberal manifestam vetores de incentivo contraditórios, quase incompatíveis, o que torna a construção de instituições para o longo prazo um dos grandes desafios do pensamento sócio-econômico do século XXI, para o qual os hidrocarbonetos representam uma grande metáfora.

8. BIBLIOGRAFIA

AKE, C. Modernization and Political Instability. **World Politics**, v. 26, n. 4, p. 576-591, Julho 1974.

ALLISON, G.; SZANTON, P. The Argument: Organization Matters. In: ALLISON, G.; SZANTON, P. **Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection**. New York: Basic Books, Inc., 1976. p. 3-23.

ARMINGEON, K. Interest Intermediation: The Case of Consociational Democracy and Corporation. In: KEMAN, H. **Comparative Democratic Politics**. London: Sage Publications, 2002. p. 143-165.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

ARRIGHI, G. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Boitempo, 2008. 430 p.

ART, R. The Fungibility of Force. In: ART, R. J.; JERVIS, R. **International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues**. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 2003. p. 247-262.

BALDWIN, D. A. Power and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS (EDS.), B. A. **Handbook of International Relations**. [S.l.]: SAGE Publications, 2002. p. 177-191.

BANKS, F. E. **The Political Economy of World Energy: an introductory textbook**. London: World Scientific, 2007.

BEAUDREAU, B. Analytical Framework. In: BEAUDREAU, B. **Energy and the Rise and Fall of Political Economy**. London: Greenwood Press, 1999. p. 6-35.

BOIX, C. **Democracy and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 280 p.

CAMPODÓNICO, H. **Reformas e Inversión en la Industria de Hidrocarburos de América Latina**. Santiago de Chile. 2004.

CAMPODÓNICO, H. **Gestión de la industria petrolera en períodos de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina**. CEPAL. Santiago. 2009.

CHANG, H.-J. Theories of State Intervention: A Review of the Literature. In: CHANG, H.-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1994. p. 7-32.

CHEVALLIER, J.-J. **As Grandes Obras Políticas de Maquiavel aos nossos dias**. Rio de Janeiro: AGIR, 1999.

CLARK, J. G. **The Political Economy of World Energy: A Twentieth Century Perspective**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1990. 397 p.

COHEN, B. **International Political Economy: an Intellectual History**. Princeton: Princeton University Press, 2008. 210 p.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 21-63.

COX, R. W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre método. In: (ORG.), S. G. **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 101-124.

DEVARAJAN, S.; FISHER, A. C. Hotelling's Economics of Exhaustible Resources: Fifty Years Later. **Journal of Economic Literature**, v. 19, n. 1, p. 65-73, March 1981.

EIA. Energy Information Administration: Official Energy Statistics from U.S. Government, 2007. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/emeu/ipsr/supply.html>>. Acesso em: 15 maio 2007.

ELECTORAL, C. N. Referendum. **Portal del Gobierno do Bolívia**. Disponível em: <<http://www.bolivia.gob.bo/BOLIVIA/paginas/referendum.htm>>. Acesso em: 13 set. 2009.

ELSTER, J. When Rationality Fails. In: COOK, K. S.; LEVI, M. **The Limits of Rationality**. Chicago: Chicago University Press, 1990.

FENG, L.; RUIZHUANG, Z. The Typologies of Realism. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 1, n. 1, p. 109-134, 2006.

FIELD, B. C.; FIELD, M. K. **Environmental Economics: an Introduction**. 4th Edition. ed. New York: McGraw-Hill, 2006. 503 p.

FRIEDEN, J. A.; ROGOWSKI, R. The Impact of International Economy on National Policies: Analytical Overview. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 25-47.

FRIEDEN, J.; LAKE, D. International Politics and International Economics. In: FRIEDEN, J.; LAKE, D. **International Political Economy**. [S.l.]: Wadsworth Publishing, 2000. p. 1-15.

FRIEDEN, JEFFRY; PASTOR JR., MANUEL; TOMZ, MICHAEL. **Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy**. [S.l.]: Westview Press, 2000.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1962. 208 p.

GARRETT, G.; LANGE, P. Internationalization, Institutions and Political Change. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 48-78.

GEDDES, B. Uses and Limitations of Rational Choice. In: FRIEDEN, J.; PASTOR JR., M.; TOMZ, M. **Modern Political Economy Theory and Latin America: Theory and Policy**. [S.l.]: Westview Press, 2000.

GIBBONS, R. **A Primer in Game Theory**. London: Prentice Hall, 1992. 267 p.

- GILL, S. Epistemologia, ontologia e a "escola italiana". In: (ORG.), S. G. **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- GILPIN, R. **U.S. Power and the Multinational Corporation**. New York: Basic Books, 1975.
- GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987. 449 p.
- GOLDWYN, D. L.; BILLIG, M. Building Strategic Reserves. In: KALICKI, J. H.; GOLDWYN, D. L. **Energy and Security: toward a new foreign policy strategy**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005. p. 509-530.
- GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics. **International Organization**, v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.
- GURIEV, S.; KOLOTILIN, A.; SONIN, K. Determinants of Nationalization in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data. **Journal of Law, Economics and Organization**, 23 Junho 2009.
- HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 1-20.
- HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D.; SHUGGART, M. S. Conclusion: Policy Making in Presidential Systems. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 319-324.
- HAGGARD, S.; NOBLE, G. W. Power Politics: Elections and Electricity Regulation. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 256-290.
- HARDIN, G. The Tragedy of The Commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 13 Dezembro 1968.
- HIRA, A. **Political Economy of Energy in the Southern Cone**. Westport: Preager, 2003. 114 p.
- HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HOTTELING, H. The Economics of Exhaustible Resources. **Journal of Political Economy**, v. 39, n. 2, p. 137-175, April 1931.
- HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico**. [S.l.]: Campus, 2005. 544 p.
- IEA. Government Intervention in the Energy Sector. In: AGENCY, I. E. **The Role of IEA governments in energy: 1996 update**. Paris: OECD/IEA, 1996.

IEA. **Energy Security and Climate Policy: Assessing Interactions**. Paris: OECD/IEA, 2007. 145 p.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. Economia política internacional (EPI): teorias clássicas. In: JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 445.

KALICKI, J. H.; GOLDWYN, D. L. **Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984. 290 p.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. Internationalization and Domestic Politics: a Conclusion. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 243-258.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. Internationalization and Domestic Politics: an Introduction. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 3-24.

KEOHANE, R.; NYE, J. Interdependence in World Politics. In: KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown and Company, 1972. p. 3-22.

KINDLEBERGER, C. P. Group Behavior and International Trade. **The Journal of Political Economy**, v. 59, n. 1, p. 30-46, February 1951.

KOBRIN, S. J. Diffusion as an Explanation of Oil Nationalization. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 29, n. 1, p. 3-32, Mar. 1985.

KRASNER, S. D. **Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1978. 422 p.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Política**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2004. 797 p.

LÊNIN, V. I. **O Imperialismo - Fase Superior do Capitalismo**. [S.l.]: Centauro, 2003.

LAKATOS, I. História da Ciência e suas Reconstruções Racionais. In: LAKATOS, I. **História da Ciência e suas Reconstruções Racionais**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1978. p. 21-75.

LEVHARI, D.; PINDICK, R. S. The Pricing of Durable Exhaustible Resources. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 96, n. 3, p. 365-378, 1981.

LIJPHART, A. Executive-Legislative Relations: Patterns of Dominance and Balance of Power. In: LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. London: Yale University Press, 1999. p. 116-142.

LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. The General Theory of Second Best. **The Review of Economic Studies**, v. 24, n. 1, p. 11-32, 1956.

LOCKE, J. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

- MARX, K. **O 18 de Brumário e Cartas a Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 346 p.
- MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 405 p.
- MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997. 309 p.
- MILNER, H. V.; YOFFIE, D. B. Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands. **International Organization**, v. 43, n. 2, p. 239-272, 1989.
- MORAVCSIK, A. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California Press, 1993. p. 3-42.
- MURPHY, C. N.; NELSON, D. R. International Political Economy: a tale of two heterodoxies. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 3, n. 3, p. 393-412, Outubro 2001.
- MURPHY, C.; TOOZE, R. **The New International Political Economy**. Boulder: Lynne Rienner, 1991.
- NYE, J. **O Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: FEU, 2002.
- OATLEY, T. **International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy**. New York: Pearson-Longman, 2006.
- ODELL, J. S. Explaining Change in Foreign Economic Policy. In: ODELL, J. S. **U.S. International Monetary Policy: Markets, Power and Ideas as Sources of Change**. Princeton: Princeton University Press, 1982. p. 15-78.
- OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965. 186 p.
- PALMA, J. G. **Quatro fontes de "desindustrialização" e um novo conceito de "doença holandesa"**. Conferência de Industrialização, desindustrialização e Desenvolvimento. [S.l.]: FIESP e IEDI. 2005.
- PANZAR, J. C.; WILLIG. Free Entry and Sustainability of Natural Monopoly. **The Bell Journal of Economics**, v. 8, n. 1, p. 1-22, 1977.
- PEARCE, D. W.; TURNER, K. R. Exhaustible Resources. In: PEARCE, D. W.; TURNER, K. R. **Economics of Natural Resources and the Environment**. London: Harvester Wheatsheaf, 1989. p. 271-287.
- PEIRCE, W. S. Privatization, Nationalization, and Aspects of Transition. In: BACKHAUS, J. G.; WAGNER, R. E. **Handbook of Public Finance**. Berlin: Springer, 2005. p. 301-322.
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 7a. ed. São Paulo: Pearson, 2010. 647 p.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

- ROETT, R. The Foreign Policy of Latin America. In: MACRIDIS, R. C. **Foreign Policy in World Politics**. London: Prentice-Hall, 1976. p. 268-302.
- ROGOWSKI, R. **Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- SÉBILLE-LOPEZ, P. **Geopolíticas do Petróleo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006. 424 p.
- SALINGER, M. A. The Meaning of Upstream and Downstream and the implications for Modeling Vertical Mergers. **The Journal of Industrial Economics**, v. 37, n. 4, p. 373-387, June 1989.
- SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SCHAMIS, H. E. Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America. **World Politics**, v. 51, p. 236-268, January 1999.
- SHARKEY, W. W. Existence of Sustainable Prices for Natural Monopolies Outputs. **The Bell Journal of Economics**, v. 12, n. 1, p. 144-154, 1981.
- SHUGART, M. S.; HAGGARD, S. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 64-104.
- SIMON, H. A. **Models of Man: Social and Rational**. New Jersey: Wiley, 1957. 287 p.
- STRANGE, S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. **International Affairs**, v. 46, n. 2, p. 304-15, April 1970.
- STRANGE, S. Patterns of Power. In: STRANGE, S. **The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 16-30.
- STRANGE, S. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 218 p.
- TORRES FILHO, E. T. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: FIORI (ORG.), J. L. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 309-346.
- TSEBELIS, G. **Veto Players: how political institutions work**. Princeton: Princeton University Press, 2002. 342 p.
- TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Rational Choice and the Framing of Decisions. In: COOK, K. S.; LEVI, M. **The Limits of Rational Choice**. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 60-89.
- U.S. Energy Security Risk: Assessing America's Vulnerabilities in a Global Energy Market. Institute for 21st Century Energy. [S.l.]. 2010.
- VARIAN, H. R. **Microeconomia: Princípios Básicos. Uma Abordagem Moderna**. 6a. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 778 p.
- VERNON, R. Foreign Enterprises and Developing Nations in the Raw Material Industries. **The American Economic Review**, v. 60, n. 2, p. 122-126, May 1970.

WALLERSTEIN, I. **The Politics of the World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WALTZ, K. N. **Man, the State, and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1954.

ANEXO I ÍNDICE DE PODERES PRESIDENCIAIS SOBRE A LEGISLAÇÃO

TABELA 24 Índice de Poder do Presidente sobre a Legislação

	Índice	País	Veto em Pacote	Veto em Item	Decreto	Introdução Exclusiva
Veto em Pacote						
	0	Sem poder de veto ou sobreposto pela maioria. Sem veto orçamentário, mas veto com possibilidade de sobreposição por maioria qualificada em outras questões.				
	1	Questões.				
	2	Poder de veto com sobreposição por maioria qualificada em todas as questões.				
Veto Item (com a permissão de veto a itens promulgados)						
	0	Sem poder de veto				
	1	Poder de veto em algumas questões (normalmente orçamentárias), sobreposição por maioria qualificada				
	2	Poder de veto em todas as questões, com sobreposição por maioria qualificada.				
Decreto						
	0	Sem poder de decreto				
	2	Com poder de decreto				
Autoridade exclusiva de iniciativa legislativa em áreas específicas						
	0	Não possui ou aplica-se apenas a questões orçamentárias sem maiores restrições em emendas.				
	1	Possui inclusive em questões não orçamentárias, mas sem grandes restrições em emendas.				
	2	Possui, com grandes restrições em emenda (como a impossibilidade de aumentar os gastos em um item)				
Alto Poder	6	Argentina	2	2	2	0
	5	Rússia	2	0	2	1
	4	Chile	2	0	0	2
		Colômbia	0	0	2	2
		Geórgia	2	0	0	2
		Coréia do Sul	2	0	0	2
		Peru	0	0	2	2
		Taiwan (antes de 1997)	2	0	0	2
	3	Brasil	0	0	2	1
		Equador	1	0	2	0
		Filipinas	2	1	0	0
	2	Bolívia	2	0	0	0
		República Dominicana	2	0	0	0
		El Salvador	2	0	0	0
		Guatemala	2	0	0	0
		Estados Unidos	2	0	0	0
		Uruguai	0	0	0	2
	1	Costa Rica	1	0	0	0
		Honduras	1	0	0	0
		México	1	0	0	0
	0	Nicarágua	0	0	0	0
		Paraguai	0	0	0	0
Baixo Poder		Venezuela	0	0	0	0

Fonte: Shugart and Haggard, 2001, p.80

ANEXO II ÍNDICE DE SEPARAÇÃO DE PROPÓSITOS POR FATORES INSTITUCIONAIS

TABELA 25 Índice de Fatores Institucionais para a Separação de Propósitos

Regra Eleitoral

- 0 Concorrente
- 1 Mista
- 2 Não concorrente

Escalonamento das eleições legislativas

- 0 Todos os assentos se renovam a cada eleição
- 1 Escalonamento de legislaturas no Senado
- 2 Escalonamento de legislaturas na Câmara e Senado

Fórmula Eleitoral

- 0 Centrada no partido
- 1 Moderadamente centrada no candidato (distritos uninominais para a maioria dos assentos)
Altamente centrada no candidato (representação proporcional com lista aberta ou voto uninominal não-transferível)
- 2 transferível)

Congruência entre eleitorados do Legislativo e do Presidente

- 0 Altamente congruente (votos em um único distrito nacional ou pouca proporcionalidade das vagas)
- 1 Moderadamente congruente
- 2 Altamente incongruente (pelo menos uma Câmara com representação proporcional por distrito)

	Índice	País	Ciclo	Escalonamento	Fórmula	Incongruência
Alta Separação	7	Brasil I (1986-1990)	2	1	2	2
	6	Rússia	2	1	1	2
	5	Argentina	1	2	0	2
		Brasil II (1994-)	0	1	2	2
		Colômbia	2	0	2	1
		Coréia do Sul	2	0	1	2
		Taiwan (até 1997)	2	0	2	1
		Estado Unidos	1	1	1	2
		4	Chile II (1997-)	2	1	0
	3	Rep. Dominicana II (1998-)	2	0	0	2
		Geórgia	2	0	1	1
		México	1	1	0	2
		Filipinas	1	1	1	1
		El Salvador	2	0	0	1
	2	Bolívia	0	0	0	2
		Chile I (1989-1993)	1	0	1	0
		Rep. Dominicana I (1966)	0	0	0	2
		Peru	0	0	2	0
		Uruguai	0	0	2	0
		Venezuela	0	0	0	2
0		Costa Rica	0	0	0	0
		Guatemala	0	0	0	0
	Nicarágua	0	0	0	0	
Alta Unidade		Paraguai	0	0	0	0

Fonte: Shugart and Haggard, 2001, p.92