

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA – IE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED**

**Roberto Loureiro Filho**

**RECURSOS NATURAIS ABUNDANTES E DESENVOLVIMENTO**

**Uma experiência trágica – Nigéria –, um caso exitoso – Botsuana – e um caso intermediário – Indonésia.**

Rio de Janeiro

2011

**Roberto Loureiro Filho**

**RECURSOS NATURAIS ABUNDANTES E DESENVOLVIMENTO**

**Uma experiência trágica – Nigéria –, um caso exitoso – Botsuana – e um caso intermediário – Indonésia.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Antonio Barros de Castro

**Rio de Janeiro**

**2011**

**Roberto Loureiro Filho**

**RECURSOS NATURAIS ABUNDANTES E DESENVOLVIMENTO**

**Uma experiência trágica – Nigéria – , um caso exitoso – Botsuana – e um caso intermediário – Indonésia.**

Rio de Janeiro, 04 de abril de 2011

---

Professor Antonio Barros de Castro, Doutor em Economia, Instituto de Economia/UFRJ  
(Orientador)

---

Professor Helder Queiroz Pinto Jr. , Instituto de Economia/UFRJ  
(Membro da Banca)

---

Professor Edgard Antonio Pereira, Doutor em Economia, UNICAMP/SP  
(Membro da Banca)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, minha mãe Regina, meu pai Roberto e minha irmã Rita, pelo incentivo contínuo à minha busca por uma melhor formação.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Antonio Barros de Castro, que acreditou na proposta inicial deste trabalho. Sua orientação foi fundamental para apontar novos caminhos e transformar idéias iniciais em uma dissertação de mestrado.

Agradeço também o apoio fundamental e a compreensão da Profa Ana Célia Castro.

Por último, mas não menos importante, agradeço a minha companheira, incentivadora e namorada, Juliana Mota, pelo apoio incondicional à conclusão deste trabalho.

## RESUMO

A partir do estudo de caso de três países abundantes em recursos naturais, este trabalho procura identificar referências, positivas e negativas, de políticas de aplicação das rendas oriundas destes. Procuramos identificar um caso de sucesso – Botsuana -, um caso de fracasso – Nigéria - e um caso intermediário – Indonésia. O trabalho também apresenta e discute as principais perspectivas analíticas do debate sobre a influência dos recursos naturais sobre o desenvolvimento econômico dos países: a queda nos termos de troca; os encadeamentos para “trás” e para “frente”; a volatilidade do preço das *commodities*; a tese da “maldição dos recursos naturais”; o fenômeno da “Doença Holandesa” e o Estado predatório e rentista.

## **ABSTRACT**

From the case study of three abundant natural resource nations with different outcomes, this paper identifies positive and negative references to think policies for the application of revenues from natural resource. We seek to identify a success case - Botswana - a case of failure - Nigeria - and an intermediate case - Indonesia. The paper also presents and discusses the main analytical perspectives on the issues about the influence of natural resources on economic development of countries: falling terms of trade, the "backward" and "forward" linkages, the volatility of commodity prices, the "natural resource curse" thesis, the "Dutch Disease" and the predatory and rentier state.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I - RECURSOS NATURAIS ABUNDANTES E DESENVOLVIMENTO. ....</b>	<b>11</b>
<i>I.1 - As hipóteses sobre o papel dos recursos naturais no debate entre os economistas desenvolvimentistas da década de 1950.....</i>	<i>14</i>
<i>I.1.1 - Recursos Naturais e Desenvolvimento segundo a tese de Prebisch-Singer .....</i>	<i>15</i>
<i>I.1.2 - O desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios e o papel dos recursos naturais em Hirschman .....</i>	<i>19</i>
<i>I.1.3 - Instabilidade de preço nas exportações e crescimento .....</i>	<i>22</i>
<i>I.1.4 - Os efeitos em uma economia petroleira – O ensaio de Furtado sobre a Venezuela....</i>	<i>23</i>
<i>I.1.5 - Sobre os Choques do Petróleo.....</i>	<i>26</i>
<i>I.2 - O debate recente em torno dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico..</i>	<i>29</i>
<i>I.2.1 - A origem empírica da tese da “maldição dos recursos naturais”.....</i>	<i>30</i>
<i>I.2.2 - O fenômeno da “Doença Holandesa” .....</i>	<i>37</i>
<i>I.2.3 - A reelaboração da tese da “Doença Holandesa” segundo Bresser-Pereira.....</i>	<i>40</i>
<i>I.2.4 As perspectivas usualmente referidas como intitucionalistas para o fenômeno da “maldição dos recursos naturais”.....</i>	<i>42</i>
<i>I.2.5 - A excessiva intervenção do Estado em países abundantes em recursos naturais.....</i>	<i>48</i>
<i>I.3- O impacto dos recursos naturais sobre a economia – benção ou maldição.....</i>	<i>53</i>
<b>CAPÍTULO II - CONSTRUINDO UMA TIPOLOGIA A PARTIR DE ESTUDOS DE CASOS – NIGÉRIA, BOTSUANA E INDONÉSIA .....</b>	<b>60</b>
<i>II.1 - O estudo de caso da Nigéria.....</i>	<i>61</i>
<i>II.1.2 - Divisão, Distribuição e Declínio na história contemporânea da Nigéria..</i>	<i>67</i>
<i>II.2. - O estudo de caso de Botsuana.....</i>	<i>79</i>

II.2.1 - <i>A hipótese explicativa do sucesso baseada na construção do Estado de Botsuana pós Independência</i> .....	85
II.2.2 - <i>A hipótese explicativa para o sucesso baseada nas coalizões políticas</i> .....	91
II.3 <i>O estudo de caso da Indonésia</i> .....	99
II.3.1 - <i>O líder nacionalista Sukarno e a <b>Democracia Guiada</b></i> .....	100
II.3.2 - <i>A <b>Nova Ordem</b> ditatorial de Soherarto</i> .....	102
II.3.3 - <i>Controle Político e Corrupção em grande escala na Nova Ordem</i> .....	109
<b>CAPÍTULO III - CONCLUSÃO</b> .....	<b>114</b>
<b>ANEXO ESTATÍSTICO</b> .....	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>126</b>



## **Introdução:**

A partir do estudo de caso de três países - Nigéria, Botsuana e Indonésia - com experiências distintas, mas que compartilham entre si a influência da abundância de recursos naturais sobre suas trajetórias históricas, este trabalho identifica referências, positivas e negativas, para se analisar as políticas de aplicação de rendas oriundas de recursos naturais abundantes. Para isso, indentificamos um caso exitoso – Botsuana -, uma experiência trágica – Nigéria - e um caso intermediário – Indonésia.

No primeiro capítulo apresentamos dois momentos distintos deste debate. No primeiro, destacamos os principais pontos discutidos entres os autores clássicos do desenvolvimento econômico da década de 1950 - a queda nos termos de troca; os encadeamentos setoriais para “trás” e para “frente”; a volatilidade do preço das *commodities* (Prebish 1949, Hirschman 1958 e Nurkse 1950). No segundo momento, identificamos os principais pontos do debate mais recentes, que giram em torno da literatura que analisa os efeitos da “Doença Holandesa”, a tese da “maldição dos recursos naturais” (*resource curse*) e as principais implicações políticas da abundância de recursos naturais.

No segundo capítulo, partimos para a construção de uma tipologia ilustrativa que poderia captar as diferenças nas experiências de gerenciamento e aplicação dos recursos oriundos dos recursos naturais em três países. O pressuposto básico para a criação desta tipologia é uma agenda de pesquisa que explora os reais conflitos de interesses entre os grupos sociais internos nos países com recursos naturais abundantes. O caminho escolhido, portanto, foi o da construção de três estudos de casos comparativos que buscaram identificar as condições sociais e políticas que permitiram aos países com

dotação excepcional de recursos naturais escaparem ou não da “maldição dos recursos naturais”.

Dessa forma, procuramos identificar um caso em que a administração dos recursos naturais abundantes teve resultados **péssimos** para a nação em foco - o caso da **Nigéria**. Em outra ponta, analisamos um caso **bem-sucedido** em que o gerenciamento dos recursos naturais transformou-se em uma alavanca para o crescimento econômico sustentado e relativa transformação social - o caso de **Botsuana**. E, por fim, estudou-se um caso que foi classificado como **intermediário** - o caso da **Indonésia**.

## Capítulo I – Recursos Naturais Abundantes e Desenvolvimento

### Introdução:

Neste capítulo pretendemos realizar uma revisão bibliográfica sobre o debate que analisa o impacto da extrema abundância de recursos naturais - com ênfase sobre o petróleo - sobre o desenvolvimento econômico e social dos países. Dividiremos a revisão bibliográfica em três blocos. **No primeiro**, apresentaremos como este debate se deu entre alguns economistas desenvolvimentistas da década de 1950. Destacaremos os aspectos relativos aos termos de troca de longo prazo decrescente, a volatilidade das rendas oriundas dos recursos naturais, o baixo encadeamento “para trás” e “para frente” das atividades relacionadas aos recursos naturais e os possíveis efeitos dinâmicos de uma economia petrolífera, tema destacado em um ensaio de Furtado (1957) sobre a economia venezuelana (Furtado 1957, Prebisch 1950, Singer 1950, Hirschman 1958 e Nurkse 1950). **No segundo bloco**, apresentaremos os aspectos mais recentes deste debate, que giram em torno da literatura que analisa os fenômenos conhecidos como “Doença Holandesa” e a “maldição dos recursos naturais” (*resource curse*) de forma genérica, ou seja, através dos mecanismos que a caracterizam. Este tipo de abordagem ganhou força a partir do início da década de 1980 procurando explicar o baixo desempenho econômico e a instabilidade política nos países produtores de petróleo, após os dois choques do petróleo na década de 1970. Neste bloco também iremos explorar, em maior profundidade, as principais perspectivas da tese da “maldição dos recursos naturais” que imputa às instituições um papel central para explicar o sucesso ou fracasso de um país em gerir os recursos fruto da exploração de recursos naturais abundantes. **No terceiro bloco**, seguindo Stevens (2003), proporemos que a análise de países com abundância extrema de recursos naturais –

especialmente os produtores de petróleo - deve procurar avaliar o impacto da renda destes sobre suas economias, excluindo qualquer pré-julgamento quanto a abundância de recursos naturais ser uma maldição (*curse*) ou uma bênção (*blessing*).

Entre os estudos predominantemente empíricos, uma grande quantidade destes procura estabelecer uma relação negativa entre a abundância de recursos naturais em um país e o seu baixo desempenho econômico (Stevens 2003). Segundo Sachs e Warner (2002), a imagem da “maldição dos recursos naturais” resulta da observação de que países com recursos naturais extremamente abundantes (petróleo e minérios) tendem a ter uma taxa de crescimento econômico, no longo prazo, inferior, quando comparadas aos países que não detêm tais recursos. Tal hipótese foi testada empiricamente e analisada em diversos estudos recentes (Auty 2001, Sachs e Wagner 1997).

Segundo Stevens (2003), a literatura especializada acerca da influência dos recursos naturais sobre o desenvolvimento levanta uma série de hipóteses em torno da maldição dos recursos naturais (*natural resource curse*). O autor elenca cinco mecanismos de transmissão abordados nesta literatura (Stevens, 2003): os termos de troca de longo prazo decrescente, a volatilidade das rendas oriundas dos recursos naturais, o baixo encadeamento das atividades relacionadas aos recursos naturais, a presença da “Doença Holandesa” (associada, antes de tudo, à valorização cambial), o aumento excessivo do papel do Estado, aspectos sócio-culturais e impactos políticos.

Contudo, de acordo com Stevens (2003), o debate não deveria se restringir entre aqueles que afirmam que a abundância de recursos naturais são uma maldição (*curse*) e os que acreditam que ela é uma bênção (*blessing*), mas sim ser direcionado para estudos de caso de países que analisem especificamente o impacto dos recursos naturais

abundantes sobre a economia. O autor considera que é preciso substituir o termo “maldição dos recursos naturais” pelo termo “impacto dos recursos naturais”, para, dessa forma, determinar se tais recursos são uma maldição ou uma bênção (Stevens, 2003a, p. 3).

Stevens (2003) afirma ainda que não existiria uma explicação única para a presença da maldição (“*curse*”) ao invés dos benefícios (“*blessing*”). Assim, a falta de clareza sobre o mecanismo de transmissão que acarreta a “maldição” (ou a “benção”) representa um desafio, pois, se as causas do problema não são evidentes, o tratamento para ele provavelmente será elusivo.

Saindo do campo dos mecanismos econômicos, uma vertente da literatura especializada destaca o fato de a “maldição dos recursos naturais” ser um fenômeno eminentemente político e não econômico. Segundo Karl (2007), a “maldição dos recursos naturais” em países exportadores de petróleo é primeiramente um fenômeno político institucional e não um fenômeno econômico, um fato que a maioria dos gestores de políticas públicas (*policy makers*) têm demorado a compreender.

Segundo o autor, a lista dos custos sociais em países exportadores de petróleo fala por si própria: crescimento econômico abaixo do esperado; barreiras à diversificação econômica; péssimos indicadores de bem-estar social, altos níveis de pobreza, altos níveis de desigualdade e desemprego; níveis de corrupção acima da média; regimes autoritários ou eminente perigo; baixa aderência ao sistema legal; cultura de *rent-seeking*; recorrentes impactos ambientais desastrosos; violação dos direitos humanos; e alto risco de conflito e guerra.

## **1.1 As hipóteses sobre o papel dos recursos naturais no debate entre os economistas desenvolvimentistas da década de 1950**

Segundo Ross (2000), no começo dos anos 1950 a maioria dos economistas sugeriam que a abundância de recursos naturais iria ajudar os Estados atrasado, e não prejudicá-los. Estes economistas argumentavam que os países em desenvolvimento sofriam com desajustes nos fatores de produção: a maioria possuía abundância de mão-de-obra, mas déficit de capital para investimento. Estados com abundância de recursos naturais poderiam mais facilmente superar este déficit de capital graças à sua capacidade em exportar estes produtos e sua atratividade para investimentos estrangeiros.

Contudo, uma minoria de estudiosos - a maioria deles estruturalistas - levantavam três objeções à estratégia de desenvolvimento baseada em exportações de produtos primários. Na primeira delas, Prebisch e Singer argumentavam que países exportadores de produtos primários sofreriam com o declínio nos termos de troca, o que aumentaria a distância entre os ricos países industrializados e os países pobres exportadores de produtos primários. Além disso, este grupo de estudiosos notou que o mercado internacional de commodities estava submetido a uma incomum variação de preços. Estados que se engajassem na exportação de produtos primários acabariam por transferir esta instabilidade para sua economia doméstica, tornando as receitas do governo e o acesso a moeda estrangeira inconstantes, e os investimentos privados excessivamente arriscados. Finalmente, um terceiro grupo de céticos argumentava que as indústrias vinculadas aos produtos primários eram incapazes de estimular o crescimento no resto da economia, especialmente se empresas multinacionais dominassem a extração dos recursos e fossem autorizadas a repatriar todo o lucro auferido ao invés de investirem este

domesticamente. Estes países ficariam apenas com o setor de recursos naturais em expansão (*booming resource sector*) que produziria poucos encadeamentos para "trás" e para "frente" no resto da economia (Ross 2000, p. 7).

No que se refere ao debate entre os autores desenvolvimentistas de visão pessimista, **Raul Prebisch** (1950) se destaca. O autor argumentava que os países exportadores de matérias primas possuíam desvantagens sobre os países exportadores de produtos manufaturados em razão dos termos de trocas decrescentes dos produtos primários frente aos industrializados no longo prazo. Em **Albert Hirschman** (1958) as decisões empresariais e as políticas públicas deveriam favorecer as atividades capazes de gerar o maior número possível de encadeamentos (*linkages*). Nesta concepção, o autor considerava que as atividades primárias – tais como agricultura, a mineração, a pesca, etc. – possuíam potenciais nulos ou fracos de encadeamentos para trás e, por isso, teriam um papel secundário no processo de desenvolvimento. Já em **Nurkes** (1958) veremos que a volatilidade das receitas das exportações de produtos primários seria prejudicial a estratégias de desenvolvimento econômico de longo prazo.

Quanto aos aspectos positivos da exploração de recursos naturais sobre o desenvolvimento econômico de países atrasados destacaremos o ensaio de **Furtado** (1957) sobre a economia Venezuelana.

### **1.1.1 Recursos Naturais e Desenvolvimento segundo a tese de Prebisch-Singer**

Segundo Prebisch (1950), a realidade que se impôs à América Latina na primeira metade do século vinte (as duas grandes Guerras Mundiais e a Grande Depressão de 1929) demonstrou aos países da região as suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira

decisiva o caminho da atividade industrial. O autor reconhecia a validade teórica dos benefícios da divisão internacional do trabalho, contudo, destacava que ela se baseava em uma premissa desmentida pelos fatos em sua época.

Segundo esta premissa, o fruto do progresso técnico tenderia a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, tanto pela queda dos preços como pelo aumento correspondente da renda. Dessa forma, os países produtores de matérias primas se beneficiariam de parte desse fruto mediante o comércio internacional e, portanto, não precisariam industrializar-se. Na visão tradicional, a industrialização nestes países, por sua menor eficiência, os faria perder os benefício clássicos do comércio internacional.

De acordo com Boianovsky (2010), Singer (1950) destacou que o secular declínio nos termos de troca indicava um processo assimétrico em que os ganhos oriundos de progresso técnico nas manufaturas eram distribuídos aos produtores em forma de maiores salários, enquanto os relativamente menores ganhos no progresso técnico na produção de produtos primários (*primary commodities*) eram distribuídos aos consumidores por meio de menores preços (Singer 1950a, pp. 478-9 apud Boianovsky, 2010). Esta assimetria seria irrelevante em uma economia fechada, em que consumidores e produtores fizessem parte de um mesmo grupo de pessoas, mas a situação seria diferente em uma economia aberta. Singer explicava a tendência a deteriorização dos termos de troca a partir dos seguintes postulados: (i) que a elasticidade da demanda dos preços é menor para os produtos primários que os de bens industriais; e (ii) que a demanda por alimentos e matérias primas possivelmente se expandiriam menos que a demanda por produtos industriais, o que ele imputava a baixa elasticidade da renda para a demanda de produtos agrícolas e matérias primas (Engel's Law) e o desenvolvimento de substitutos sintéticos às matérias primas. O resultado foi que:



“The industrialized countries have had the best of both worlds, both as consumers of primary commodities and as producers of manufactured articles, whereas the underdeveloped countries had the worst of both worlds, as consumers of manufactures and as producers of raw materials. This perhaps is the legitimate germ of truth in the charge that foreign investment of the traditional type formed part of a system of “economic imperialism” and of “exploitation” (Singer 1950a, pp. 479-80 apud Boainovsky 2010).

Segundo Prebisch (1950), os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram aos países periféricos numa medida comparável a que lograram desfrutar os países atualmente desenvolvidos. Isto se reflete na acentuada discrepância do padrão de vida da população daqueles países se comparados às massas dos países periféricos. Existiria, desta forma, um fato indubitável, que não corrobora a premissa básica da divisão internacional do trabalho.

Prebisch (1950) afirmava que a industrialização da América Latina não seria incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Essa produção de produtos primários, pelo contrário, seria fundamental, pois, para que a indústria cumprisse com o papel de elevar o padrão de vida da população, seria essencial que dispusesse do maquinário e dos equipamentos mais modernos permitindo que esta se aproveitasse do progresso técnico oriundo dos países centrais. A importação de bens de capital seria imprescindível e a única forma de consegui-la seria através da exportação de produtos primários.

Neste sentido, quanto mais ativo fosse o comércio internacional da América Latina, maiores seriam as possibilidades de se aumentar a produtividade do trabalho através da formação de capital. Isto não significa que a solução seria crescer a partir do

comércio exterior, mas saber extrair dele os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. Com isso, fica claro que no modelo apresentado por Prebisch (1950) o progresso técnico e o comércio exterior são peças fundamentais para desenvolvimento econômico latino-americano.

O estudo de Prebisch aponta que o progresso técnico foi mais acentuado na indústria do que na produção primária. Sendo assim, caso os preços tivessem caído em proporção semelhante ao aumento da produtividade, a queda no preço dos produtos primários teria que ser menor do que nos industrializados, de modo a tornar a relação de preços entre ambos favoráveis aos países periféricos à medida que a disparidade entre as produtividades aumentasse.

Caso isso tivesse acontecido, significaria que os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa no preço dos produtos finais da indústria. Assim, de acordo com os pressupostos clássicos da divisão do trabalho, os frutos do progresso técnico se distribuiriam de forma equitativa no mundo inteiro e a América Latina não teria benefícios em industrializar-se. Os dados disponíveis, segundo Prebisch, não confirmam esta realidade. Entre 1876 e 1947, os preços se moveram negativamente contra a produção primária. Em 1947, era possível comprar apenas 68,7% dos produtos finais da indústria adquiríveis em 1876, com a mesma quantidade de produtos primários.

“a relação de preços (...) moveu-se de forma adversa a periferia, ao contrário do que teria acontecido se os preços houvessem declinado de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade.” (Prebisch, R. 1950 em Bielschowsky, R. (org) 2000, p. 82)

Este raciocínio levava às seguintes considerações: os preços não baixariam de acordo com o progresso técnico; caso o crescimento da renda tivesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente da que existiria se os preços tivessem baixado estritamente de acordo com a produtividade e, dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços teria se deslocado em favor dos produtos primários. Como o que ocorreu foi justamente o contrário, fica evidente que a renda dos empresários e dos fatores de produção nos centros industriais cresceu mais do que o aumento da produtividade, e nos países periféricos, menos do que o seu correspondente aumento.

Prebisch (1957) conclui que a tendência observada de queda nos termos de troca entre os países centrais e periféricos tem impacto sobre o processo de desenvolvimento dos últimos – “(...) *enquanto que os centros preservam integralmente os frutos do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferem para eles uma parte do seu próprio progresso técnico*” (Prebisch, R. 1950 em Bielschowsky, R. (org) 2000, p. 83).

### **1.1.2 O desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios e o papel dos recursos naturais em Hirschman**

Hirschman (1958) destacou que o processo desenvolvimentista se dá através de desequilíbrios sucessivos entre os setores econômicos. O autor parte de Scitovsky (1954) para construir o seu modelo.

“Os lucros são sinais de desequilíbrio; e a magnitude dos lucros na livre concorrência pode ser vista como um índice

brutal do grau de desequilíbrio... (dessa forma) o investimento (em um setor) pode elevar os lucros de outras indústrias e, a esta altura, se afasta do equilíbrio. Os lucros da indústria B, gerados a partir da redução nos preços de A, clamam pelo investimento e expansão na indústria B, de que resultará o aumento da procura da indústria B pelo produto da indústria A. Isso por sua vez determinará a elevação dos lucros e exigirá maior investimento e expansão de A.” (Scitovsky, T. 1954 apud Hirshman, A. 1959, p. 106)

Segundo Hirschman (1959), para se manter ativa uma política desenvolvimentista deve-se, acima de tudo, conservar os desequilíbrios de que são sintomas os lucros e as perdas em uma economia competitiva. Assim, cada movimento seria induzido por um desequilíbrio prévio e geraria, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exigiria uma nova movimentação. Isto faria com que uma indústria tirasse vantagem de economias externas geradas pela expansão prévia e, ao mesmo tempo, formaria novas economias externas a serem exploradas por outros empresários.

O efeito desta economia externa pode ser explicado da seguinte forma: o aumento da produção de “A” possibilitaria um aumento de lucros na produção de “B”, porque os custos marginais de “B” caem (em razão dos custos decrescentes na produção de A) ou porque a demanda por “B” aumenta, ou porque estas forças podem atuar simultaneamente.

O aumento na demanda de um produto “B” em razão do aumento na produção de “A” pode ser separado em dois efeitos conjugados, a saber: os encadeamentos para trás (*backward linkages*) e os encadeamentos para frente (*forward linkages*). No que se refere aos encadeamentos para trás, cada nova atividade não-primária induziria os atores econômicos a suprirem, através da produção interna, os insumos indispensáveis ao desenvolvimento daquela atividade. Já no encadeamento para frente, estas mesmas

atividades, caso, por sua natureza, não atendessem exclusivamente a demanda de produtos finais, induziriam tentativas de se utilizar a sua produção como insumo (*inputs*) em algumas atividades novas (Hirschman, A. 1959, p. 156). Segundo Hirschman, uma política desenvolvimentista deveria relacionar esses efeitos para maximizar os benefícios à economia.

Dessa forma, seria preciso observar os vários setores da economia com o intuito de apreender a quantidade e as espécies de efeitos em cadeia que estes exercem. É nesta análise pontual, que tem como objetivo desvendar os setores que possuem maior potencial de encadeamentos, que a discussão sobre recursos naturais (setores primários) na abordagem de Hirschman é colocada.

Para avaliar o grau de interdependência entre os setores econômicos devemos computar: a proporção de produção total que não se encaminha para a procura final e sim para outras indústrias, e a proporção de produção que representa aquisições de outras indústrias. A partir de um estudo que analisou os graus de interdependência dos setores econômicos no Japão, na Itália e nos EUA, Hirschman tirou algumas conclusões no que se refere aos setores chaves em um processo desenvolvimentista.

Os resultados do estudo apontaram que o setor com maior nível de encadeamento, tanto para trás quanto para frente, foi a cadeia produtiva do ferro e do aço. Agrupando os setores econômicos em quatro, respectivamente, os que possuíam o maior nível (em média) de encadeamentos para trás e para frente foram: o setor de manufatura intermediária (ferro e aço, papel e derivados, etc.); manufatura final (couro, produtos madeiros, etc.); produção primária intermediária (petróleo e gás natural, indústrias extrativas, etc.); e produção primária final. Hirschman afirma, com isso, que em geral a

agricultura e as atividades extrativas possuem efeitos de encadeamentos fracos se comparado a outros setores.

“Uma grande proporção da produção agrícola se destina diretamente ao consumo e a exportação; outra parte está sujeita a algumas transformações industriais, que se podem classificar como satélites, visto que o valor pelos mesmos, adicionado ao produto agrícola é pequeno, em relação ao valor intrínseco produtivo.”  
(Hirschman, A. 1959, p. 169)

### **1.1.3 Instabilidade e volatilidade do preço das *commodities* e crescimento econômico**

Segundo Boianovsky (2010) a visão de que a volatilidade do preço das *commodities* e o valor de sua exportação poderiam afetar o investimento e o crescimento econômico de longo prazo era bastante disseminada na década de 1950, como ilustrado pela justificativa dada por Ragnar Nurkse para a criação de um fundo de amortecimento dos estoques de café. Segundo Nurkse (1958, apud Boianovsky, 2010) a instabilidade do mercado de exportação de produtos primários dificulta qualquer política estável; desencoraja investimentos na própria produção de produtos primários; geralmente limita o horizonte econômico e destrói a continuidade necessária tanto ao planejamento privado quanto ao público. A violenta flutuação no comércio exterior, segundo Nurkse (1958), poderia ser a maior causa para comportamentos especulativos e uma mentalidade de enriquecimento rápido, o que é muito comum aos empresários de países mais pobres.

Mais recentemente Auty (1998) e Mikesell (1997) apontaram que a volatilidade da renda seria uma das possíveis explicações para a “maldição dos recursos naturais”. O argumento básico é que a renda oriunda do petróleo, do gás e de minérios é muito volátil, especialmente por conta das violentas flutuações de preço em curtos períodos de tempo.

Mikesell (1997), analisando o período entre 1972 e 1992, concluiu que regiões com alta parcela de exportação de produtos primários experimentaram uma volatilidade dos termos de troca de duas a três vezes mais intensas que países industriais no mesmo período de tempo. Potencialmente esta volatilidade pode causar uma variedade de problemas. A flutuação na receita pública dificulta a execução de políticas fiscais prudentes. De acordo com estes autores, isto criaria problemas na economia que iriam desde o agravamento da incerteza dos investidores até políticas governamentais de “*stop and go*”.

#### **1.1.4 Os efeitos em uma economia petroleira – o ensaio de Furtado sobre a Venezuela**

Segundo Ahmed Sid (1996), os principais paradigmas das economias baseadas em exportação de recursos naturais – especialmente de hidrocarbonetos – já estavam contidos no ensaio de Furtado sobre a economia venezuelana (Furtado 1957). Alguns dos aspectos negativos relacionados à extrema abundância de recursos naturais, tais como o crescimento sem desenvolvimento, o reduzido sistema fiscal tradicional, a disparada dos gastos públicos, a corrupção, o atrofamento do setor produtivo e a sobrevalorização da taxa de câmbio foram abordados por Furtado neste trabalho. Contudo, estas economias também apresentam possibilidades abertas ao desenvolvimento econômico. Assim, os efeitos da exploração de recursos naturais abundantes podem ser operados como mecanismos de transmissão dinamizadores em uma economia petroleira<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No caso analisaremos a economia venezuelana, mas consideramos que os mecanismos de transmissão dinamizadores podem ser generalizados para outros países com dotação excepcional de recursos naturais.

Furtado destacou que para explicar o enorme contraste entre o nível de renda e o grau de desenvolvimento do sistema produtivo de uma economia exportadora de hidrocarbonetos, seria necessário levar em consideração a rápida expansão do setor dinâmico e a forma como se transmite o impulso deste setor para o conjunto da economia. O principal efeito dinâmico proporcionado pelo aumento da produtividade no setor petrolífero se dá através do mecanismo fiscal, e não por intermédio da massa de receita gerada diretamente. Em outras palavras, o principal fator dinâmico seria constituído pela massa de receitas geradas no setor petrolífero (exportações) e transferidas ao governo (setor fiscal).

Segundo Furtado (1957), esta massa de receitas apresentava duas características fundamentais: a primeira seria que o governo poderia deixar de utilizar seu incremento sem, com isso, provocar desocupação de fatores; a segunda residiria no fato de sua cobertura em divisas ser completa. Isto explicava a enorme flexibilidade que gozava o setor fiscal venezuelano.

Assumindo que o aumento de gastos fosse financiado com recursos originados do setor petrolífero, Furtado (1957) apresentou a primeira hipótese para análise dessas características. No caso extremo de que o governo se limitasse a aumentar sua demanda por bens de consumo final e que a oferta deles fosse inelástica, haveria um aumento de importações na mesma magnitude do incremento do gasto público, sem mudança na capacidade produtiva da economia. Neste caso haveria um aumento na oferta de bens e serviços, contudo, com baixíssimo impacto sobre o nível de renda monetária da população.



Em uma segunda hipótese, admitiu-se que o aumento do gasto público se desse através de uma expansão dos investimentos públicos, e que a oferta de bens de investimento e mão-de-obra fosse relativamente elástica. A expansão dos investimentos públicos atuaria de forma ampla sobre o mercado interno, através da absorção direta da mão-de-obra e da compra de materiais de construção de produção interna. O incremento da renda seria correspondente aos pagamentos de fatores que, neste caso, são realizados aos trabalhadores diretamente envolvidos com as obras públicas e aos empresários da indústria de materiais de construção.

A expansão do setor petrolífero geraria, de acordo com a análise, dois impulsos dinamizadores à economia: um direto e outro indireto. O primeiro corresponderia ao pagamento de fatores que o próprio setor realiza no país, que geralmente não é de grandes proporções. O segundo atuaria no sentido de aumentar a capacidade financeira do Estado e em expandir a capacidade para importar. Segundo Furtado (1957), a expansão do setor petrolífero foi uma condição necessária, mas não suficiente para que outros setores se desenvolvessem na Venezuela. O autor destaca que o grande elemento dinâmico da economia venezuelana foi a renda transferida ao governo. Contudo, seria a forma de alocação destes recursos que determinaria o potencial máximo deste efeito dinâmico.

“(…) é a forma como se utiliza esta renda – a orientação dos gastos públicos – que determina a intensidade de absorção de mão-de-obra e recursos naturais disponíveis e de expansão da capacidade produtiva.”  
(Furtado, C. 1957, p. 49)

Na próxima seção do capítulo iremos analisar brevemente as transformações ocorridas ao longo da década de 1970, na qual teve início uma reconfiguração no papel do Estado. Outro fato importante na década de 1970 que deve ser destacado foi o imenso influxo de receitas em divisa internacional aos países produtores de petróleo, que ocorreu em razão dos dois choques de preço do produto no mercado internacional em 1973 e 1979.

### **1.1.5 Sobre os Choques do Petróleo**

Segundo Serrano (2004), o Padrão Ouro-Dólar, também conhecido como Sistema de Bretton-Woods, era baseado em taxas de câmbio fixas nos países centrais, porém reajustáveis, pois podiam mudar por decisões de política em relação ao dólar e em relação ao preço final do ouro. O preço oficial do ouro em dólares foi mantido constante até 1971. Também fazia parte do sistema o controle de capitais de curto prazo. De acordo com Torres Filho (2004), a “época de ouro” de crescimento da economia internacional, que se estendeu do fim da II Guerra Mundial até 1973, foi de certa forma “movida a óleo”. O petróleo tornou-se a principal fonte de energia do mundo, tomando a posição detida pelo carvão desde o início da I Revolução Industrial.

Serrano (2004) aponta que este “período de ouro” começa a ser contestado nos últimos anos da década de 1960, na medida em que ocorre uma súbita redução do grau de “conformismo social” nos países industrializados com a chegada no mercado de trabalho de uma nova geração de trabalhadores que havia crescido em um ambiente de excepcional segurança política e econômica. O aumento da militância sindical levou a um aumento do ritmo de crescimento dos salários nominais. Esta explosão salarial levou a

uma aceleração da inflação na medida em que os reajustes salariais iam sendo repassados aos preços.

Em 1971, o presidente Nixon tomou a decisão unilateral de abandonar a conversibilidade em ouro do dólar. Segundo Serrano (2004), dado o contexto de crescimento acelerado nos EUA e no mundo, aumento da inflação nos EUA, taxas de juros de curto prazo nominais e reais baixas em dólar e crescente capacidade de criação de crédito no circuito *offshore* do eurodólar, o fim da conversibilidade do dólar levou a uma verdadeira explosão dos preços em dólar das matérias primas nos mercados internacionais a partir de 1972.

Torres Filho (2004) aponta que a estabilidade do mercado de petróleo durante a “época de ouro” foi baseada em dois importantes arranjos institucionais. O primeiro foram os acordos firmados na década de 1940 entre as grandes empresas para estabelecer as regras de sua operação conjunta no Oriente Médio. O segundo mecanismo importante foram os contratos de concessão firmados entre as grandes empresas e os países da região. Esses instrumentos, além de garantirem às empresas o controle da produção e do preço de venda, tinham como peça mais importante a regra de partilha de resultados, então fixada em 50% para cada parte – empresas e governo. Por último, agregava-se o poder de mercado dos EUA de “ofertante em última instância”, graças à elevada capacidade de produção ociosa existente em seu território.

Contudo, a partir de 1971, a OPEC passou a pressionar por reajustes no preço internacional do petróleo e maior participação nos *royalties*, que estavam muito defasados em termos reais. Segundo Serrano (2004), considerações sobre a manutenção de boas relações com os países árabes numa área de grandes tensões geopolíticas, a

preocupação com a segurança energética e com a viabilidade econômica da indústria petrolífera americana – cujos custos haviam subido muito com a inflação acumulada – levaram os EUA a aceitar reajustes de cerca de 50% do preço internacional do petróleo de 1971 a 1973. Ao mesmo tempo, em 1971, os EUA começaram a ampliar suas importações de petróleo dos países da OPEP.

Aliado a isso, em 1970, a produção de petróleo nos EUA atingiu seu máximo histórico: 11,3 milhões de bpd. Em 1972, era abolido o sistema de cotas de importação de óleo estabelecido em 1959. A capacidade ociosa americana que atingira, no início dos anos 1960, 4 milhões de bpd para uma demanda mundial de cerca de 20 milhões, reduziu-se a menos de 1 milhão em 1972, para uma demanda global de 44 milhões (Torres Filho, 2004, p. 319). Além disso, a guerra do Yon Kippur entre os países árabes e Israel, deflagrada em 1973, foi o estopim de um grande aumento do preço internacional do petróleo, que quase quadruplicou no ano de 1973.

Os choques de preços das *commodities* e do petróleo acabaram levando a uma grande desaceleração no crescimento da economia mundial. O choque do petróleo teve um efeito recessivo direto advindo da redistribuição de renda a favor dos países produtores que não tinham como gastar uma proporção grande destes ganhos em curto prazo. Por outro lado, os choques do petróleo e das *commodities* deram novo ímpeto à inflação nos países ricos. É neste ambiente de instabilidade que, em 1979, sob impacto da recente revolução no Irã, ocorre o segundo choque do petróleo que faz o seu preço internacional praticamente triplicar. Assim, a economia mundial capitalista chegou ao final da década de 1970 com crescimento reduzido, inflação acelerada e com a ordem da “Era Keynes” destruída (Serrano 2004, p. 201).

Com isso, podemos dividir a análise do impacto dos recursos naturais sobre o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento em dois períodos. O primeiro circunscreveria o período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1970, com o primeiro choque do petróleo em 1973. O segundo período teria início no começo da década de 1980, com a constante queda dos preços do petróleo e os subseqüentes efeitos adversos que esta reversão no fluxo de recursos teve sobre a economia e a sociedade dos países exportadores de recursos naturais. Na próxima seção iremos analisar as perspectivas que avaliam estes efeitos adversos – ou as políticas que evitaram que estes ocorressem – que giram em torno da “Doença Holandesa” e da “Maldição dos Recursos Naturais”.

## **1.2. O debate recente em torno dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico**

Na seção anterior vimos que a elevação do preço do petróleo na década de 1970 causou uma transferência de renda sem precedente aos países exportadores de petróleo. Esperava-se que esta “chuva” de recursos contribuisse com o desenvolvimento econômico em razão do relaxamento de diversas restrições como as de divisas internacionais, poupança interna e recursos fiscais. Entretanto, observou-se que estes países não necessariamente tiveram um desempenho melhor do que os outros países.

Segundo Stevens (2006), com poucas exceções, os potenciais benefícios das elevadas receitas do petróleo e de outros recursos naturais não se materializaram, ao menos desde 1970. A maioria dos países com recursos naturais abundantes não foi capaz de utilizar as receitas provenientes da extração para construir as bases para um crescimento econômico sustentado. Este fraco desempenho, chamado de “maldição dos

recursos naturais”, como já foi assinalado, tem motivado uma vasta literatura especializada. Esta tese depende do reconhecimento que os países não ricos em recursos naturais tiveram um desempenho econômico melhor, quando comparados aos países ricos em recursos naturais, e enfatiza influências institucionais e políticas da abundância e do *boom* de recursos naturais.

### **1.2.1 A origem empírica da tese da “maldição dos recursos naturais” e o debate em torno da abundância de recursos naturais**

Segundo Sachs and Warner (1997), uma das características mais surpreendentes da vida econômica é que as economias pobres em recursos naturais muitas vezes superam amplamente as economias ricas em recursos naturais no que se refere ao crescimento econômico. Este modelo básico é evidente em uma amostra de 95 países em desenvolvimento onde são comparadas as taxas anuais de crescimento econômico entre 1970-1990 e o percentual de exportações de recursos naturais sobre o PIB (tendo como base 1970). As exportações de recursos naturais são determinadas pelas exportações nos setores agrícolas, de minérios e de combustíveis fósseis. Em média, os países que iniciaram o período com um elevado percentual de exportações de recursos naturais em relação ao PIB tenderam a experimentar um crescimento mais lento nos 20 anos seguintes.

A peculiaridade de economias pobres em recursos superarem economias ricas em recursos tem sido um tema recorrente da história econômica. No século XVII, a Holanda, com poucos recursos, superou a Espanha, apesar do boom do ouro e da prata das colônias espanholas no Novo Mundo. Nos séculos XIX e XX, os países com recursos escassos,

como a Suíça e o Japão, saltaram à frente de economias com recursos abundantes, como a Rússia. Nos últimos 30 anos, os melhores desempenhos econômicos foram de países com economias recém-industrializadas e pobres em recursos naturais do Leste Asiático - Coreia, Taiwan, Hong Kong (Sachs e Warner 1997, p. 3).

A associação negativa estabelecida nas regressões construídas pelos autores entre a abundância de recursos e o crescimento econômico nas últimas décadas, certamente representa um quebra-cabeça conceitual. Afinal, a riqueza em recursos naturais aumenta o poder de compra nas importações e, por isso, esperava-se que esta abundância em recursos pudesse levar a um aumento do investimento e também das taxas de crescimento. Muitos países ricos em petróleo tinham como objetivo utilizar as suas receitas em petróleo para financiar diversos tipos de investimentos e gerar um "grande impulso" ao desenvolvimento industrial.

Sachs e Warner (1997) apresentam como principal explicação para o resultado encontrado em seus estudos empíricos um modelo muito similar ao de Corden e Neary (1984), que formaliza os efeitos do *boom* no setor de energia em uma pequena economia aberta (trataremos disso em maiores detalhes na próxima seção). A versão para os efeitos da "Doença Holandesa" presente em Sachs e Warner (1995) admite que a economia possui três setores: um setor de recursos naturais transacionável, um setor industrial transacionável (não-recursos) e um setor não-transacionável. Capital e trabalho são utilizados no setor transacionável industrial e nos setores não-transacionáveis, mas não no setor de recursos naturais. Quanto maior for a dotação de recursos naturais, maior é a demanda por bens não-transacionáveis e, conseqüentemente, menor é a alocação de capital e trabalho para o setor da indústria transformadora.

Com isso, quando os recursos naturais são abundantes, a produção de transacionáveis fica concentrada no setor de recursos naturais, ao invés do setor industrial, e o capital e o trabalho que deveriam ser empregados na indústria são drenados para o setor de bens não-transacionáveis (serviços). Como corolário, quando uma economia registra um "*boom*" de recursos (ou por meio de uma melhora nos termos troca ou por uma descoberta de recursos), o setor industrial tende a diminuir e o setor de bens não-transacionáveis tende a se expandir.

Sachs e Warner (1997) apontam que apesar desta contração do setor manufatureiro ser apelidada de "doença", não haveria nada de nocivo sobre o declínio na produção industrial sob a ótica neoclássica, quando prevalecem as condições de concorrência na economia. Os autores afirmam que também encontraram evidências de que a abundância de recursos naturais pode afetar o crescimento indiretamente através da extensão da abertura comercial do país. O argumento que apresentam é que, em quase todos os países, este efeito provoca algumas respostas protecionistas que visam promover a industrialização, apesar dos efeitos da "Doença Holandesa".

Contudo, segundo Sachs e Warner (1997), para as economias mais bem dotadas em recursos naturais, como os países ricos em petróleo do Oriente Médio, a base de recursos naturais é tão grande que não há forte pressão para desenvolver um setor industrial extensivo (exceto nos setores relacionados aos recursos naturais, como petroquímica e refino).

Acreditamos que os artigos de Sachs e Wager (1995 e 1997) não continham nenhum novo aporte teórico que explicasse as possíveis causas de um baixo desempenho econômico em países abundantes em recursos naturais. Além disso, suas proposições



indicam que o Estado não tem um papel importante para combater estes efeitos deletérios, exceto o de promover a abertura comercial.

*“Although this paper does find evidence for a negative relation between natural resource intensity and subsequent growth, it would be a mistake to conclude that countries should subsidize or protect nonresource-based as a basic strategy for growth,(...) the evidence from the recent past suggests that there are simpler and more basic policies that can be followed to raise national growth rates, especially open trade.” (Sachs e Warner 1997, p 27).*

Contudo, cabe destacar que o indicador utilizado por Sachs e Warner (1995 e 1997) para caracterizar a abundância de recursos naturais – exportação de recursos naturais sobre o PIB – não é consenso na literatura especializada. Segundo Stinjs (2005), três opções são oferecidas ao pesquisador para medir a abundância de recursos naturais: as exportações de recursos naturais, a produção ou o volume de reservas.

Em artigo recente, Stinjs (2005) utiliza como *proxy* da abundância de recursos naturais o volume de reservas de petróleo, gás, carvão e minerais por 1.000 habitantes. O autor utilizou estes indicadores para tentar esboçar uma associação entre as taxas de crescimento econômico dos países da amostra e a dotação de recursos naturais. Os gráficos 05 e 07 (ver Stinjs 2005, p. 8) apresentam as taxas de crescimento médio do PIB *per capita* entre 1970 e 1990, contra a reserva de petróleo, gás e carvão por 1.000 habitantes. Nenhuma relação clara emerge observando os gráficos. A mesma conclusão é alcançada em relação às reservas minerais (ver Stinjs 2005, p. 9). Nem minerais, nem reservas de combustível parecem estar associados com o crescimento econômico de uma forma clara.

Além disso, de acordo com Stinjs (2005), Sachs e Warner (1995 e 1997) propuseram um teste "não-paramétrico" para a alegada relação negativa entre a intensidade da exportação de produtos primários e o crescimento econômico. Em seus testes, Sachs e Warner (1995 e 1997) identificaram apenas três casos - Botsuana, Malásia e Ilhas Maurício - de países que estão no quartil superior para a intensidade de exportação primária, e que sustentaram taxas de crescimento econômico superior a dois por cento entre 1970 e 1989. Stinjs (2005) realizou um teste semelhante, contando os países que estão no quartil superior no que se refere as reserva *per capita* de terra, petróleo, gás natural, carvão e minerais, e que têm sustentado níveis de crescimento acima de dois por cento.

Os resultados apontaram que, na amostra, um total de 29 países tiveram taxas de crescimento acima da média de dois por cento para o período 1970-1989. Destes, seis países classificados no primeiro quartil, no que se refere a reservas de petróleo; seis países classificados no primeiro quartil, considerando as reservas de gás natural; quatro classificados no primeiro quartil, quando considerado as reservas de carvão; e quatro países classificados no quartil superior quando os primeiros componentes são os minerais (ver Stinjs 2005, tabela 3, p. 10).

Além deste contra-exemplo empírico, Brunnschweiler (2007) aponta que assumir uma forte correlação positiva entre a abundância de recursos naturais e a exportação de recursos naturais não é óbvio, dado os contra-exemplos de países ricos em recursos naturais que não são grandes exportadores dos mesmos, como a Austrália e a Alemanha.

Além disso, Brunnschweiler (2007) argumenta que, possivelmente, uma participação predominante da exportação de recursos naturais sobre o PIB é um forte

indício de que a economia do país é excessivamente especializada. O crescimento mais lento em países com uma grande parcela de exportações primárias deve-se mais a uma política econômica que levaria a uma forte dependência econômica do setor de recursos naturais, do que qualquer possível “maldição” direta dos recursos naturais. E ainda, é importante notar que a variável exportação de recursos é bastante volátil, sugerindo que a média do período, em qualquer caso, pode ser uma medida melhor do que o início do período que é empregado na literatura (Ledermann e Maloney, 2003 apud Brunnschweiler 2007).

Empiricamente, as variações na configuração da variável sobre a exportação de recursos naturais têm gerado dúvidas substanciais sobre a hipótese de maldição dos recursos. Por exemplo, Ledermann e Maloney (2003 apud Brunnschweiler 2007) encontraram efeitos positivos sobre o crescimento utilizando a participação das exportações primárias sobre o total das exportações, e exportações de produtos primários sobre a força de trabalho total. Sala-i-Martin e Subramanian (2003 apud Brunnschweiler 2007) encontraram efeitos ambíguos sobre o crescimento quando as exportações de recursos naturais são desagregadas em agrícolas, minerais, combustíveis e não combustíveis.

Brunnschweiler (2007) propõem a utilização de dois indicadores desenvolvidos pelo Banco Mundial (1997 e 2005) para captar melhor a abundância de recursos naturais, são eles: a riqueza mineral *per capita* e o total de recursos naturais, medidos em US\$. Utilizando estes indicadores alternativos, o cruzamento dos dados em Brunnschweiler (2007) aponta que ambas as estimativas contradizem grande parte da literatura sobre a “maldição dos recursos naturais”, mostrando que os recursos naturais, e em particular os

recursos minerais, têm uma associação direta e positiva com o crescimento real do PIB no período 1970-2000 (Brunnschweiler 2007, p. 14).

Segundo Brunnschweiler (2007), a abundância de recursos naturais pode significar muito menos uma “maldição” e muito mais um *boom* de crescimento econômico do que se costumava crer. Esta conclusão sugeriria uma perspectiva diferente sobre os efeitos dos recursos naturais sobre o crescimento econômico ao longo dos últimos 30 anos e também seria relevante do ponto de vista de decisão política. Isto significa que se deve tomar mais cuidado antes de se fazer previsões sombrias para os países ricos em recursos naturais e sugerir que os recursos devam ser deixados intocados para evitar os impactos negativos sobre o desenvolvimento. Assim, de acordo com Brunnschweiler (2007), seriam necessárias mais pesquisas para analisar os aspectos normativos, incluindo mais estudos de caso de como os países ricos em recursos naturais têm desenvolvido as suas riquezas naturais para complementar os resultados de grandes estudos *cross-country*.

Apesar destas observações necessárias, os artigos de Sachs e Warner (1995 e 1997) foram importantes, pois recolocaram na agenda de pesquisa dos estudiosos do desenvolvimento econômico o papel dos recursos naturais neste processo, podendo este ser tanto para o bem quanto para o mal. Mais recentemente, os autores afirmaram que não há um consenso na literatura especializada a respeito dos aspectos maléficos ou benéficos da abundância extrema de recursos naturais em um país (Sachs e Warner 2001).

Apesar de considerarmos que o mais correto seria ter uma definição mais clara e consensual sobre o que determina um país ser ou não abundante em recursos naturais, utilizamos a definição presente em Stevens (2003a) para definir os países analisados

neste trabalho - Botsuana, Nigéria e Indonésia – como abundantes em recursos naturais. Na definição de Stevens (2003b), os países que, entre 1965 e 1995, apresentaram receitas de exportação de petróleo ou minerais 30% superiores às de produtos manufaturados foram identificados com susceptíveis de sofrer da “maldição” ou de se beneficiar da “benção”.

Na próxima seção iremos apresentar em maior profundidade o modelo mais simples que analisa os efeitos da “Doença Holandesa” presente em Corden and Neary (1982) e Corden (1984).

### **1.2.2 O fenômeno da “Doença Holandesa”**

Segundo Stevens e Dietsche (2008), inicialmente, os pesquisadores tentavam explicar os efeitos da “maldição dos recursos naturais” enfatizando os possíveis mecanismos de transmissão macroeconômicos como, por exemplo, através do fenômeno da “Doença Holandesa”, onde taxas de câmbio real sobrevalorizadas prejudicariam a competitividade internacional nos setores de bens transacionais. O objetivo desta seção do trabalho é apresentar esta forma particular em que a hipótese da “maldição dos recursos naturais” se manifesta, e que é conhecida na literatura especializada como “Doença Holandesa” (*Dutch Disease*).

O modelo que analisa os efeitos da “Doença Holandesa” divide a economia em três setores: o setor em franca expansão (B) - de energia -, o setor atrasado (L) – que é apontado usualmente como o setor industrial-, e o setor de não-transacionáveis (N) – serviços (Corden 1984). Os dois primeiros setores produzem bens transacionáveis enfrentando a concorrência em preços internacionais dados. O produto em cada setor é

produzido por um fator específico para este setor e pelo trabalho, que é móvel entre os três setores, como forma de igualar os salários nos três setores. Todos os preços são flexíveis e todos os fatores são internacionalmente imóveis. Além disso, são feitas outras três hipóteses simplificadoras. O modelo é puramente real e, por isso, não considera as variáveis monetárias. Além disso, assume-se que a economia opera em pleno emprego (Corden e Neary 1982).

Um *boom* no setor de energia (B) tem o efeito inicial de elevação da renda agregada dos fatores inicialmente empregados nele. As causas para o *boom* em (B) podem ocorrer de três maneiras: (1) há um melhoramento exógeno da técnica em (B), representada por uma mudança favorável na função de produção, sendo que esta melhoria se restringiria ao país em causa; (2) ocorre uma descoberta inesperada e exuberante de novos recursos, ou seja, há um aumento na oferta do fator específico; ou (3) (B) produz somente para exportação - sem vendas no país - e houve um aumento exógeno no preço de seu produto no mercado mundial em relação ao preço das importações.

O efeito do gasto (*spending effect*) ocorre quando a renda extra em (B) é gasta, seja diretamente pelos proprietários dos fatores ou indiretamente através do recolhimento de impostos e realização subsequente de gastos pelo governo. Caso a elasticidade-renda da demanda por (N) - não-transacionáveis - seja positiva, o preço de (N) em relação aos preços dos transacionáveis deve crescer. Esta é uma valorização real. Isto irá drenar os recursos de (B) e (L) para (N), bem como irá direcionar a demanda de fora de (N) para a (B) e (L).

Além disso, o produto marginal do trabalho aumentará em (B), como resultado do *boom*, o que eleva a demanda por trabalho em (B). Isto induziria um movimento de

trabalhadores para fora de (L) - setor industrial - e (N) - setor de serviços - em direção a (B). Este efeito tem duas partes. O movimento de deslocamento de trabalho de (L) para (B) reduziria a produção em (L). Isso pode ser chamado de **desindustrialização direta**, porque não envolve o mercado de (N) e, portanto, não requer uma apreciação da taxa de câmbio real. Em segundo lugar, há uma movimentação de mão de obra de (N) em direção a (B) a uma taxa de câmbio real constante.

O efeito de movimentos dos recursos cria um excesso de demanda por (N), adicional ao que foi criado pelo efeito de gastos, e isso leva a uma valorização cambial real adicional. Assim, ocorre um movimento adicional de deslocamento de trabalho de (L) para (N), reforçando a desindustrialização resultante do efeito de gastos. Os dois efeitos combinados levam a um movimento do trabalho de (L) para (N), resultando no que pode ser chamado de **desindustrialização indireta**. Este efeito complementa o efeito da desindustrialização direta, fruto da circulação de trabalhadores de (L) para (B).

Segundo Corden (1984), deve ser salientado ainda que o setor atrasado (L) pode produzir tanto produtos *não-boom* exportáveis e importáveis, e não consiste apenas na indústria de transformação. Na Austrália e na Nigéria, por exemplo, um componente importante seria a produção de produtos agrícolas comercializáveis. O termo "desindustrialização" pode, assim, ser enganoso, pois o efeito mais importante sobre o país pode vir a ser o da "desagriculturização".

Apesar de este modelo apreender de forma satisfatória as implicações de um *boom* no setor de energia em uma economia desenvolvida em pleno emprego, ele não é inteiramente aplicável em economias com excesso de mão-de-obra. Segundo Ross (2001), um olhar mais atento sobre o modelo da "Doença Holandesa" nos revela porque

este não se encaixa aos países em desenvolvimento. O modelo assume que o capital e o trabalho na economia de um país são fixos e plenamente empregados após o início de um *boom* no setor exportador. Sob estas condições, um setor em forte expansão deveria drenar o capital e o trabalho dos setores agrícola e industrial, aumentando assim seus custos. Como países em desenvolvimento geralmente possuem mão-de-obra abundante (*labor surpluses*), e o *boom* no setor de recursos naturais tem implicações sobre a moeda internacional e a disponibilidade de trabalho, qualquer tipo de escassez é facilmente superada. Além disso, o modelo da “Doença Holandesa” também assume que os bens produzidos internamente e os produzidos externamente são substitutos perfeitos; se a este princípio somarmos a observação de que o setor industrial em países em desenvolvimento geralmente importa bens intermediários em uma escala relevante, que ficariam mais baratos quando a taxa de câmbio se apreciasse, a “Doença Holandesa” poderia não ser prejudicial à competitividade do setor industrial.

### **1.2.3 A reelaboração da tese da “Doença Holandesa” segundo Bresser-Pereira**

Bresser-Pereira (2010) destaca que uma das prováveis causas para a taxa de crescimento por habitante nos países sul-americanos, a partir de 1980, ter sido inferior ao dos países ricos, é resultado dos efeitos da “Doença Holandesa”. Segundo o autor, a “Doença Holandesa” seria uma grave falha de mercado que, quando não devidamente neutralizada, constitui-se em um obstáculo fundamental ao crescimento econômico. Esta falha de mercado é resultado da disponibilidade de recursos naturais baratos e abundantes utilizados para produzir *commodities* que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens



comercializáveis. Ao utilizarem recursos baratos, as respectivas *commodities* causam apreciação da taxa de câmbio porque podem ser rentáveis a uma taxa mais apreciada do que a necessária pelos outros bens comercializáveis produzidos com a melhor tecnologia disponível.

Bresser-Pereira (2010) aponta, ainda, que o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico de países de renda média – que ultrapassaram os estágios iniciais da “Revolução Industrial” – se situa no lado da demanda. Dessa forma, haveria insuficiência crônica de oportunidade de investimentos lucrativos nos setores produtores de bens comercializáveis, tendo como principal causa a tendência a sobreapreciação da taxa de câmbio que existe nos países em desenvolvimento. O autor afirma que uma taxa de câmbio relativamente depreciada é necessária para que haja crescimento constante das exportações e, em consequência, oportunidade para investimentos lucrativos. É por isso que os países que se desenvolvem rapidamente e realizam o *catch up* geralmente têm uma taxa de câmbio competitiva, como aconteceu principalmente com o Japão, com os demais países asiáticos pequenos e, finalmente, com a China e a Índia (Bresser-Pereira 2010, p. 119).

Por fim, reforçando o argumento da influência da “Doença Holandesa” sobre o péssimo desempenho econômico dos países da América-latina nos últimos 30 anos, Bresser-Pereira (2010) aponta que se pode sempre atribuir o crescimento insuficiente dos países de renda média aos problemas políticos ou institucionais, mas que nos casos do Brasil e do México, que entre 1930 e 1980 realizaram o processo de *catch up*, esse argumento não faria sentido. Segundo o autor, não existiriam fatos históricos novos que justificassem a afirmação de que os padrões institucionais desses países pioraram; pelo

contrário, tornaram-se democracias com melhores instituições. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (2010) haveria duas razões principais que explicariam por que estes países que cresceram muito no passado não crescem de forma satisfatória no presente: a redução substancial dos investimentos públicos e a não neutralização, desde o fim dos anos 1980, da tendência a apreciação da taxa de câmbio que é causada, principalmente, pela “Doença Holandesa”. Na próxima seção iremos apresentar algumas das perspectivas insitucionalistas que procuram explicar o fenômeno da “maldição dos recursos naturais”.

#### **1.2.4 As perspectivas usualmente referidas como intitucionalistas para o fenômeno da “maldição dos recursos naturais”**

De acordo com Stevens e Dietsche (2008), explicações mais recentes para o baixo desempenho econômico dos países com extrema abundância de recursos naturias têm colocado maior ênfase sobre a economia política nestes países. Essa mudança de foco surgiu porque muitos países falharam continuamente em seguir as ações políticas que os economistas tinham identificado para combater os diversos mecanismos macro e microeconômicos de transmissão da “maldição dos recursos naturais”. Economistas e cientistas políticos se propuseram a identificar o porquê dos países executarem políticas erradas. Estas explicações podem ser agrupadas em argumentos estruturais e em argumentos baseados na teoria do agente-principal. As **explicações estruturais** se baseiam na noção de Estados e sociedades rentistas. A presença de petróleo e de outros recursos naturais não-renováveis estruturaria incentivos que prejudicariam a construção de regimes políticos mais democráticos. Porque as rendas dos recursos naturais permitem

aos governos manter uma baixa taxa de tributação interna em outras atividades econômicas, a procura e a oferta de canais de representação política seriam escassos.

Além disso, os governos poderiam levar a frente gastos redistributivos improdutivos para satisfazer os círculos políticos constituídos e/ou empregar as forças de segurança interna para controlar os oponentes domésticos. Assim, a riqueza em recursos naturais tenderia a consolidar e conservar "maus" regimes políticos e a minar as mudanças sociais e culturais necessárias, que facilitaram a transição e consolidação democrática em outros países.

Este tipo de explicação político-econômica assume que regimes democráticos respondem melhor ao interesse público e redistribuem de forma mais justa os benefícios dos investimentos realizados no setor de recursos naturais. Diversos estudos quantitativos têm atribuído uma correlação estatística entre o nível de recursos naturais e o tipo de regime político. Segundo Stevens e Dietsche (2008), as conclusões destes trabalhos são pouco animadoras. Se, de fato, a riqueza em recursos naturais tem um impacto estrutural determinista sobre o tipo de regime político nos países, haveria, então, pouco espaço para mudanças impulsionadas por forças internas domésticas. Assim, de acordo com Stevens e Dietsche (2008), caso levassemos em consideração esta conclusão, estaríamos perto de propor que países bem-dotados em recursos naturais com regimes políticos "errados" não deveriam explorar economicamente seus recursos naturais, ou que forças externas deveriam orientar mudanças internas de regimes. O caso da invasão do Iraque pelos EUA, em 2002, é o caso mais recente e evidente dos objetivos que estão por trás das mudanças de governo impostas por países estrangeiros em uma região altamente rica em petróleo.

Segundo Stevens e Dietsche (2008), por sua vez, as explicações baseadas na **teoria do agente-principal** alegam que aqueles que detêm o poder em países com recursos abundantes — tipicamente políticos e burocratas — tirariam vantagens pessoais dos recursos naturais. Eles se envolveriam em atividades de *rent-seeking*, em práticas políticas e empresariais corruptas, e, assim, roubariam de seus países as oportunidades que a riqueza em recursos naturais poderia proporcionar. Os proponentes desta corrente aplicaram hipóteses microeconômicas para o comportamento político, e argumentam que os detentores do poder político-administrativo são indivíduos racionais maximizadores com um interesse estreito em explorar a riqueza em recursos naturais de seus países para obter ganhos pessoais. A agregação desses comportamentos individuais racionais resultaria em resultados coletivos negativos. Dessa forma, os proponentes das explicações baseadas na teoria do agente-principal podem então argumentar que os fracos resultados não deveriam nem aparecer como uma surpresa, nem ser visto como "fracassos políticos".

Stevens e Dietsche (2008) pontuam que uma possível solução foi oferecida pela nova ênfase dada ao papel das instituições no desenvolvimento econômico, que ganhou um impulso renovado desde a década de 1990. A proposição básica é que as "instituições" poderiam fornecer uma solução doméstica para combater o comportamento predatório e abusivo de políticos e burocratas. Contudo, o grande desafio para as explicações estruturais e da teoria do agente-principal baseadas na economia política tem sido a sua incapacidade de explicar a variedade nos resultados entre os países abundantes em recursos naturais. Embora a maioria dos países com recursos naturais, e em particular os países ricos em petróleo, aparentemente tenham sofrido os efeitos político-econômicos

da “maldição dos recursos”, há alguns exemplos de países que freqüentemente são citados por terem evitado esses efeitos. Tipicamente se inclui entre estes: Chile, Botsuana, Malásia e Indonésia; os países mais desenvolvidos da lista incluem: Noruega, EUA, Austrália e Canadá. Dessa forma, é preciso olhar para esses países para identificar instituições particulares que os distinguem de muitos outros.

Segundo Karl (2007), os estudiosos da formação de estados, apesar de suas diferenças, concordam que Estados capazes são construídos através da barganha com outros Estados, por um lado, e com a barganha com grupos organizados em seus próprios territórios. A autoridade estatal é historicamente construída e mantida através de uma série de intercâmbios de recursos entre instituições (Tilly 1975, 1992 apud Karl 2007). Porque os estados petroleiros são mantidos através de *rendas*, estes intercâmbios são significativamente atrasados e distorcidos, ou ocorrem através de outros mecanismos.

De acordo com Karl (2007), no curto e médio prazo, as rendas oriundas do petróleo coletadas e alocadas tendem a apoiar qualquer tipo de governo que esteja no poder desde que os petrodolares estejam “entrando”. Isto explica porque as fases de dependência do petróleo têm sido marcadas por uma incomum longevidade de regimes. Os exemplos mais comuns são: o governo de Saddam Hussein no Iraque, de Soeharto na Indonésia e da família real da Arábia Saudita. Eventualmente (e geralmente nos piores casos), a cleptocracia torna-se a regra, possibilidades de desenvolvimento são terrivelmente desperdiçadas, oposições ganham força e o regime não pode se estabilizar, produzindo uma alta propensão nos países exportadores de petróleo ao conflito e à guerra. Nesse sentido, os regimes mantidos pelo petróleo (*oil regimes*) são marcados por

um incomum “paradoxo da abundância” (“*paradox of plenty*”): eles são simultaneamente mais estáveis e mais propensos ao conflito (Karl 2007, p. 260).

O contraste com o desenvolvimento do Estado na Europa reforça este ponto. Na experiência europeia, a formação do Estado (*state-building*) surgiu principalmente da longa e violenta luta para definir as fronteiras nacionais – um conflito que, em última instância, requeria taxaço (Tilly 1975, 1992 apud Karl 2007). O desenvolvimento do Estado Moderno correu em paralelo ao crescimento de exércitos permanentes porque qualquer Estado que quisesse sobreviver teria que aumentar sua capacidade de extrair recursos da sociedade para pagar por sua proteção. A guerra gerou um aumento da necessidade de receitas que só poderiam ser arrecadadas através da taxaço ou de empréstimos. Porque a cobrança de impostos geralmente provocava custosas e violentas resistências, e empréstimos dependiam da habilidade em demonstrar a existência de uma base segura de receitas, os regimes tiveram que investir esforços políticos e organizacionais reais para desenvolver conexões com seus súditos e conseguir aumentar as receitas de que precisavam. A esse respeito, os Estados se tornaram os motores da transformação. Os governantes aprenderam que utilizar mecanismos consensuais de extração de taxas era de seu interesse, mesmo que isto significasse aumentar a transparência das receitas, submeter-se a supervisão nos processos de arrecadação e gasto, e dar aos contribuintes a possibilidade de escolher em que gostariam que seu dinheiro fosse gasto. O resultado final foi a construção de um aparato administrativo que pudesse penetrar no território nacional, a criação de um corpo de servidores públicos em bases meritocráticas, o aumento do respeito às leis para garantir a observância destas em

ambos os lados, e a facilitação de algum tipo de instituição representativa que pudesse promover a participação dos cidadãos (Karl 2007. p.260).

A perspectiva usualmente referida como **institucionalista**, segundo Stevens e Dietsche (2008), distingue os países de acordo com a tipologia de Estados desenvolvimentistas ou predatórios. Os países com recursos naturais exploráveis seriam mais propensos a comportamentos estatais predatórios que beneficiariam apenas uma parcela da população (Auty and Gelb, 2001 apud Stevens e Dietsche 2008). Os autores desta perspectiva sugerem que a diferença está na estrutura de incentivos que as altas ou baixas rendas petrolíferas impõem sobre a relação entre as elites dominantes, o Estado e a sociedade em geral. Assim, países não-ricos em recursos naturais tenderiam a fazer maiores esforços para alcançar objetivos de desenvolvimento que beneficiariam círculos mais amplos da sociedade. Apesar de não haver um *link* direto em relação à qualidade institucional, está implícito que os Estados desenvolvimentistas apresentariam "boas" instituições e estados predatórios instituições "ruins". Segundo Stevens e Dietsche (2008), diante desta distinção binária entre Estados e riqueza de recursos naturais haveria dois modelos político-econômicos estilizados. No modelo de *industrialização competitiva*, o baixo fluxo de rendas geraria incentivos para se aderir às vantagens econômicas comparativas, e isso desencadearia um processo de criação de riqueza. No modelo da *armadilha dos recursos (staple trap)*, a distribuição assimétrica da renda e dos ativos bloquearia a economia em uma armadilha que impediria a sua diversificação, reduzindo a sua competitividade e retardando as mudanças sociais necessária. Esta perspectiva reconhece que a dotação de recursos naturais interage com fatores sócio-políticos e que esta interação desempenha um papel sobre o condicionamento das

trajetórias de desenvolvimento de longo prazo. Contudo, esta perspectiva não deixa claro quais as condições que um Estado dependente economicamente de recursos naturais deveria mudar para deixar de ser "predador" e se transformar em "desenvolvimentista".

### **1.2.5 A excessiva intervenção do Estado em países abundantes em recursos naturais**

Em outro trabalho, Stevens (2003a) elenca distintos fatores em que a excessiva intervenção do Estado pode prejudicar os países abundantes em recursos naturais. O primeiro deles é que uma grande chuva de recursos (*large windfall revenues*) leva a um péssimo processo de tomada de decisão. Diversos fatores explicam isto. O desenvolvimento de projetos de extração de petróleo, gás e minérios gera expectativas sobre a população. Com isso, o governo é pressionado “a fazer algo”, o que por sua vez encoraja respostas rápidas. De acordo com Stevens (2003a), geralmente decisões rápidas e mal coordenadas são más decisões. Como as rendas são controladas pelo governo, tais decisões estão concentradas também em poucas mãos.

Outras dimensões se devem ao fato de que, geralmente, os investimentos realizados por governos ricos em rendas dos recursos naturais falham em desenvolver uma base produtiva para a economia. Além disso, se estes investimentos são financiados por empréstimos externos, isto faz parte do problema, já que estes empréstimos precisam ser pagos em moeda estrangeira. O caso do México é tido como exemplo clássico para esta situação. Houve uma tendência a se investir em setores não-transacionáveis (*non-tradeables*), especialmente em gastos militares ou em projetos com baixo retorno ao capital. Também, em muitos casos, a preferência foi por projetos que traziam prestígio,



desde palácios até aeroportos internacionais, criando uma infra-estrutura que pouco atendia as necessidades reais do país (Stevens, 2003a, p.14).

Stevens (2003a) também aponta que uma área específica que combina péssimo processo de decisão e escolhas erradas de investimento, no caso de países ricos em recursos naturais, se refere à política industrial adotada durante a época de *boom* nas rendas dos recursos naturais. O autor cita o caso de países que não obtiveram sucesso em suas políticas industriais de substituição de importação durante as décadas de 1970 e 1980. A política de substituição de importações, com base no argumento da indústria nascente, possuía invariavelmente dois componentes – a introdução de subsídios e de medidas protecionistas. O problema se dava quando havia a reversão do período de *boom* dos recursos naturais e os subsídios tornavam-se fiscalmente insustentáveis. Além disso, para Stevens (2003a) a aplicação de subsídios gerava um processo de *rent-seeking* comandado por poderosos grupos de interesses que se opunham à sua remoção. E ainda, quando estes elementos da política – subsídio e protecionismo – estavam dados, e o período de *boom* nas rendas dos recursos naturais estava em curso, haveria poucos incentivos ao ganho de competitividade nestas indústrias. Muitas vezes estas também eram incapazes de exportar e gerar receitas em moeda estrangeira (Auty 1994a apud Stevens (2003a, p. 16).

Assim, como vimos anteriormente, as rendas geradas pelos recursos naturais seduzem os líderes políticos a se engajarem em decisões políticas racionais, mas economicamente ineficientes. Aparentemente as “falhas nas políticas” refletem estratégias políticas racionais de políticos e burocratas que respondem aos estímulos induzidos pelas rendas dos recursos naturais. Neste contexto foi argumentado que as instituições

poderiam ser capazes de prevenir resultados coletivos negativos se pudessem impor um constrangimento a comportamentos “predatórios” dos detentores do poder político. Em suma, as instituições poderiam servir como um dispositivo que conecta a ligação outrora negativa entre riqueza de recursos naturais e os resultados pobres.

A conclusão que se segue é simples: em países em que as instituições são “boas”, os políticos são menos capazes de usar o empreguismo dentro do Estado e redes clientelistas para influenciar os resultados das eleições. Em países em que as instituições são “ruins”, incentivos políticos perversos irão dominar e terão impacto negativo sobre a renda da população. Igualmente simples são as recomendações de política: os países devem melhorar a qualidade de suas instituições para minar o impacto político-econômico negativo que a exploração dos recursos naturais traz.

Segundo Stevens e Dietsche (2008), as implicações desta conclusão aparentemente simples não são totalmente claras. Que instituições os países devem melhorar e, o mais importante, como? Os defensores desta perspectiva procuram olhar para certos tipos específicos de instituições que parecem ter funcionado nos países que conseguiram gerenciar bem as receitas dos recursos naturais. Isto incluiu, por exemplo, o fundo petroleiro do governo da Noruega, que serviu como modelo para outros fundos de recursos naturais.

Outro arranjo institucional que se tem como referência é a gestão da política fiscal e das finanças públicas em Botsuana (Sarraff and Jiwanji, 2001, apud Stevens 2003b). Desde 1970, Botsuana tem conseguido evitar a maioria dos problemas econômicos associados à exportação de recursos naturais. O país não aumentou os gastos públicos e acumulou reservas internacionais. Uma das ferramentas chave de gerenciamento das

despesas públicas para alcançar esse resultado foram seus planos nacionais plurianuais de desenvolvimento. Estes planos são aprovados pelo parlamento e as decisões de gasto são colocadas em um contexto com horizonte de planejamento de médio prazo. Além disso, existe incorporado no processo de tomada de decisão uma regra informal que diz que todas as receitas oriundas da exportação de minérios devem ser gastas em investimento.

O mérito de enfatizar arranjos institucionais particulares é discutível, pois contrargumentos são facilmente encontrados. O primeiro contrargumento se refere aos fundos nacionais de recursos naturais (*National Resource Funds* – NFR). Segundo Davis (2003 apud Humphreys e Sandbu 2007), apesar de a popular crença de sua utilidade, pesquisas sobre os NFR não encontraram evidências de que a existência destes fundos implicaria em um melhor gerenciamento das rendas dos recursos naturais. Segundo Humphreys e Sandbu (2007), em casos em que aparentemente existe uma relação positiva entre a presença de NRFs e estabilização dos gastos (*expenditure smoothing*), não fica claro se são os próprios NRFs, ao invés de outros fatores relacionados ao sistema político de um país, que são responsáveis pelas escolhas de políticas.

De acordo com Humphreys e Sandbu (2007), a Noruega, por exemplo, é geralmente citada como um país em que o NRF é altamente efetivo, ainda que inferir uma relação causal para o caso norueguês seja difícil, pois as restrições impostas aos tomadores de decisão (*policy makers*) pelo NRF noruegues são extremamente fracas. Em contraste, foi feito um enorme esforço para que o Chad constituísse um fundo de recursos naturais para futuras gerações, como condição para um financiamento do Banco Mundial ao desenvolvimento do campo de petróleo de Doba e dutos de transporte de petróleo entre o Chad e Camarões. Contudo, apesar da implantação do NRF, o Chad

mantém-se como um dos países mais corruptos e menos democráticos no mundo. Como a experiência recente demonstrou, o governo simplesmente se sentiu livre para alterar as regras quando quisesse ter um acesso maior às rendas do petróleo (Humphreys e Sandbu 2007, p. 195).

O caso de Botsuana também deve ser qualificado. O primeiro contra-argumento é que o cartel de diamantes da *DeBeers* limitou a volatilidade das receitas. Isto também insulou o sistema político de Botsuana dos impactos negativos associados às outras economias exportadoras de minerais.

Assim, segundo Stevens e Dietsche (2008), apontar para soluções por meio de instituições particulares, tais como as mencionadas acima, levanta preocupações mais profundas. Por exemplo, os países industrializados apresentam conjuntos diferentes de arranjos institucionais que são considerados de boa qualidade. Da mesma forma, conjuntos semelhantes de instituições não necessariamente produzem os mesmos resultados. Existem muitos exemplos em que os países em desenvolvimento importaram instituições de fora sem alcançar os resultados esperados. Assim como algumas economias de mercado emergentes da Ásia Oriental desenvolveram os seus próprios arranjos institucionais e obtiveram resultados positivos.

Estas observações gerais põem em questão a existência de medidas objetivas que possam avaliar a qualidade institucional. Segundo Stevens e Dietsche (2008), os proponentes da tese da "maldição dos recursos" prestaram pouca atenção às condições que produzem ou dificultam a mudança institucional positiva em países fora da OCDE. Se de fato a riqueza em recursos naturais leva necessariamente a instituições de baixa qualidade, é evidente que existe pouca possibilidade de alguma mudança institucional

positiva vir a ocorrer. Não deveríamos então perguntar quem pode e quem não pode introduzir mudanças institucionais? Rosser (2006a, *apud* Stevens e Dietsche 2008) sublinhou justamente o descaso geral sobre os fatores políticos e sociais que têm permitido alguns países com recursos naturais abundantes, e impedido muitos outros, de adotar políticas e instituições que permitem a utilização destes recursos para beneficiar um amplo desenvolvimento socio-econômico. Os estudos têm raramente explorado as diferenças nos interesses e incentivos políticos em cada país e como esses podem ter influenciado o desenvolvimento institucional.

Com isso, dizendo de forma simples, focar apenas no porque a riqueza em recursos naturais promoveu diversas patologias políticas que levaram a péssimos resultados, seria insuficiente para explorar as condições que permitiriam que alguns países utilizassem seus recursos para apoiar seu desenvolvimento.

### **1.3 O impacto dos recursos naturais sobre a economia – benção ou maldição**

Como analisado anteriormente, não existe uma ligação automática entre as receitas geradas pela exploração de recursos naturais e gastos que promovam o desenvolvimento econômico e aumentem o bem-estar social. Os efeitos negativos da dependência de recursos naturais podem estar relacionados a falhas econômicas ou políticas na gestão das receitas dos recursos naturais. Isso nos faz questionar se é possível gerenciar de forma eficiente e eficaz a riqueza proporcionada pela abundância de recursos naturais e beneficiar amplas parcelas da população desses países.

Com esse objetivo, Stevens (2003b) analisou um conjunto de países considerados bem sucedidos<sup>2</sup> (“*usual suspects*”) e as estratégias que garantiram que a exploração dos recursos naturais abundantes fosse benéfica à economia. Para determinar o impacto dos projetos da exploração de petróleo, gás e minerais nestas economias, ele considerou aspectos econômicos e sociais. No primeiro item, considerou as implicações sobre o setor transacionável da economia, mais especificamente os indicadores de crescimento *per capita* da agricultura, da indústria e dos serviços (ao invés de apenas utilizar o crescimento do PIB como *proxy*). No segundo quesito, que pretendeu medir o impacto sobre o bem-estar da população, o autor utilizou um indicador de qualidade de vida (PQLI) com os seguintes componentes: mortalidade infantil, expectativa de vida e analfabetismo.

Para identificar os países que foram passíveis de sofrer a “maldição dos recursos naturais” ou se beneficiar destes recursos naturais, o autor considerou aqueles em que as exportações de petróleo, gás e minerais superou em 30% as exportações de produtos manufaturados. O número total de países foi 55, sendo sete os conhecidos casos de sucesso. O resultado da regressão, segundo Stevens (2003b, p. 9), sugere fortemente que os países já considerados como bem sucedidos – entre estes: Chile, Botsuana, Indonésia e Malásia – tiveram desempenho bastante superior aos outros países da lista.

Assim, a partir da revisão da literatura que analisa os casos específicos, Stevens (2003b) levanta duas questões. O que foi feito nestes países para que desfrutassem dos benefícios da abundância de recursos naturais, ao invés de sofrer as conseqüências negativas? E ainda, se alguma política específica foi seguida. Neste sentido, os estudos de caso revelaram que nenhum país seguiu sempre uma política correta. O segundo ponto

---

<sup>2</sup> Austrália, Botsuana, Canadá, Chile, Indonésia, Malásia e Noruega.

é que os países não adotaram soluções de livro texto associadas ao “Consenso de Washington” (Stevens 2003b, p. 17). As respostas foram bem mais complexas. Houve uma intensa intervenção do Estado através de políticas de gastos das rendas geradas pelos recursos naturais. Claramente, não houve uma única política que servisse para todas as situações (“*one policy fits all*”).

Algumas políticas em comum foram perseguidas. Em todos os casos uma política fiscal prudente foi identificada. Isto teve duas dimensões. Em primeiro lugar, estes países conseguiram insular outros setores da economia do influxo de renda gerado pelos recursos naturais. Isto se deveu em parte ao grau de diversificação que a economia destes países já dispunha, o que contribui para diminuir os efeitos da volatilidade das rendas extras. Outra parte foi atribuída a políticas específicas, como a criação de fundos de estabilização e/ou conectando os fluxos de rendas à estratégia orçamentária do governo de forma a prover algum grau de esterilização destas rendas.

Em segundo lugar, os recursos em grande parte foram gastos em atividades consideradas produtivas. Indiretamente tais rendas acabaram fluindo para o setor privado. Stevens (2003b) ressalta que isso foi fundamental para elevar a popança e o investimento. Apesar de os riscos de atividades de *rent-seeking* se desenvolverem, o gasto destes recursos teve efeitos positivos sobre a economia. Segundo o autor, ainda que o fluxo dos recursos tivesse sido direcionado para atividades de *rent-seeking* e corrupção<sup>3</sup>, se esta fosse investida no país este fluxo teria grande importância para o crescimento econômico, ainda que tivesse pouca para a distribuição de renda. Além disso, em todos os casos a

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que, apesar de a argumentação ter sentido em nível macro, em nível microeconômico ela é falsa. Em países com níveis de corrupção muito altos é possível que uma série de empreendimentos que exijam tomadas de decisões complexas e alta exposição ao risco não venham a se efetivar em virtude do acréscimo do risco associado à corrupção que o empresário estará exposto.

política cambial foi orientada para prevenir a apreciação da taxa de câmbio. Na maioria dos casos houve significativas depreciações cambiais como resultado deliberado da política cambial.

Entretanto, como nas políticas perseguidas, existem semelhanças que explicam as ações tomadas. Segundo Stevens (2003b), todos os quatro países – Chile, Botsuana, Indonésia e Malásia – tiveram governos de longa duração que foram fortes, ou como resultado de eleições, ou pelo controle militar. Todos os quatro países também possuíam uma burocracia altamente competente, bem treinada nos requerimentos de política econômica, embora isto levante a questão do porque deste grupo de tecnocratas ter conseguido continuar em seus cargos e executar as políticas que eram frequentemente impopulares.

A resposta para a última questão recai sobre o fato de que os quatro países foram “Estados desenvolvimentistas”, e isto é parte importante da explicação. Um Estado desenvolvimentista tem dois elementos chaves – um componente ideológico e um componente estrutural. O componente ideológico ocorre quando a elite governante do país adota o “desenvolvimentismo” como seu principal objetivo. Assim, sua legitimidade é derivada da capacidade de alcançar o desenvolvimento econômico, implicando duplamente em crescimento e redução da pobreza. Essa elite estabelece então uma forma de hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade. O componente estrutural envolve a capacidade de executar as políticas efetivamente, o que irá permitir o desenvolvimento. Sem contar a óbvia capacidade técnica, isso também requer um Estado forte, capaz de resistir às fortes pressões de interesses privados de curto prazo, e alguma “âncora social”



(“*social anchor*”) que restrinja qualquer tentação de se usar esta autonomia de forma predatória.

Stevens e Dietsche (2008) apontam que, sob certas condições políticas e sociais, os governos desenvolvem interesses que são guiados por uma perspectiva de desenvolvimento de longo prazo. Contudo, ainda não estão claras quais são exatamente essas condições. Além disso, estas também podem vir por diferentes meios e formas: podem vir desde a formação de uma sociedade coesa com uma maioria constituída, até do estabelecimento de um regime militar dominante capaz de oprimir uma oposição majoritária heterogênea.

Assim, os autores apontam que é limitado o benefício de se propor instituições ideais, quando não se sabe na prática, ao certo, quais as circunstâncias econômicas e sociais que permitiriam uma mudança institucional positiva. Aqui estão os limites dos bons conselhos para países com recursos naturais abundantes. Em um volume abrangente sobre como escapar da maldição dos recursos naturais, Humphreys afirma: “*governments are willing to take sometimes bold and difficult steps to try to succeed where most states have failed*” (Humphreys et al. 2007, apud Stevens e Dietsche 2008, p. 15).

Stevens e Dietsche (2008) concluem que as pesquisas futuras sobre a “maldição dos recursos” e, em particular, sobre os países com um relativo bom desempenho, deveriam focar em capturar as condições internas e externas que têm provocado o realinhamento dos interesses nacionais ao longo do tempo. Isto contrasta com as explicações baseadas tanto na teoria do agente-principal, quanto nas estruturais que têm definido exogenamente os interesses dos agentes. As explicações estruturais derivam dos interesses dos agentes em relação à riqueza em recursos naturais. As explicações com

base na teoria da agência são estritamente focadas nos políticos racionais auto-maximizadores, burocratas e nas instituições como dispositivos instrumentais para impor restrições ao (suposto) comportamento predatório desses atores.

Para os autores, novas pesquisas deveriam explorar os reais conflitos de interesses entre os grupos sociais internos em diferentes países com recursos naturais abundantes. Além disso, Stevens e Dietsche (2008) afirmam que esta nova agenda de pesquisa deve exigir métodos de pesquisa que diferem do trabalho econométrico que tem apoiado a hipótese de "maldição dos recursos". Segundo os autores, os trabalhos quantitativos revelaram muitos aspectos importantes sobre os desafios econômicos e políticos de países com recursos naturais; contudo, não são adequados para captar as variações nos interesses ao longo do tempo, e estão levando a conclusões sobre políticas muito simplificadas, onde as correlações têm sido postas como nexos de causalidade. Descobrir as correlações é útil, mas estas acabam sendo usadas para apoiar reivindicações contraditórias e apontar questões mais difíceis do que as soluções.

Assim, explicações que ignoram o tempo e o contexto histórico são insuscetíveis de captar a dinâmica das potenciais combinações conjuntas de variáveis que podem induzir uma mudança institucional positiva. Rosser (Rosser 2006b apud Stevens e Dietsche 2008, p. 10) propõe que o caminho a seguir nesta matéria seriam os estudos de casos comparativos que buscassem as condições sociais e políticas que permitiriam aos países com recursos naturais abundantes escapar da "maldição dos recursos naturais". De acordo com o autor, esses estudos exigiriam um quadro teórico que fosse capaz de captar semelhanças entre diferentes combinações de variáveis econômicas, políticas e sociais que levam a mudanças na estrutura da política nacional e suas instituições subjacentes.

Tomando como base esta agenda de pesquisa, que propõe estudos de casos comparativos, iremos, no próximo capítulo deste trabalho, de forma exploratória, tentar construir uma tipologia entre três experiências de países que gerenciaram um grande volume de receitas oriundas da exportação de recursos naturais abundantes.

## **Capítulo 2 – Construindo uma tipologia a partir de estudos de caso – Nigéria, Botsuana e Indonésia**

### **Introdução:**

O nosso objetivo no segundo capítulo deste trabalho é tentar, de forma exploratória, construir uma tipologia entre três países classificados pela literatura especializada internacional como extremamente abundantes em recursos naturais, a saber, Nigéria, Botsuana e Indonésia. A tipologia construída procurara identificar um caso clássico de péssimo gerenciamento dos recursos naturais abundantes e, portanto, de fracasso; um caso em que este gerenciamento foi benéfico à grande parte da população, trazendo benefícios evidentes a esta, sendo, portanto, um caso de sucesso; e um caso intermediário. Através desses três breves estudos de caso procuramos analisar o impacto da influência da abundância de recursos naturais sobre a estrutura institucional, econômica e social destes três países.

O estudo de caso da Nigéria procura demonstrar que a trajetória histórica deste país, entre 1970 e o fim do século XX, foi marcada pelo declínio econômico, institucional e social. Em nossa tipologia, a Nigéria é classificada como um caso de insucesso total na utilização da riqueza gerada pela exploração dos recursos naturais abundantes – neste caso o petróleo -, ou seja, o país apresenta todas as características negativas associadas à abundância extrema de recursos naturais discutidas no capítulo anterior.

Por outro lado, o estudo de caso de Botsuana procura demonstrar que é possível gerenciar de forma eficiente os recursos naturais abundantes e, com isso, gerar benefícios econômicos e sociais para grande parcela da população, ou seja, que é viável transformar os recursos naturais em uma “benção” para o país.

Por último, vamos apresentar o estudo de caso da Indonésia, que classificamos como um sucesso intermediário. Apesar de a literatura especializada apontar a Indonésia como um caso bem sucedido de país que conseguiu utilizar de forma eficiente a riqueza em recursos naturais, em razão de ter atingido um grau razoável de diversificação econômica e avanços em indicadores sociais, em nossa tipologia o país não é considerado um caso de sucesso verdadeiro. As conquistas alcançadas pela Indonésia ocorreram em um período em que o país esteve sob o comando de uma sangrenta ditadura militar que, entre outras coisas, exterminou em seus primeiros anos aproximadamente 500.000 indonésios, incluindo grande parte dos membros do Partido Comunista da Indonésia e de camponeses opositores, entre outros.

## **2.1 O estudo de caso da Nigéria**

### **Introdução:**

O volume de receitas oriundas da exportação de petróleo e o seu tamanho populacional – a Nigéria é o país mais populoso da África Sub-Saariana – distinguem o país de outros países africanos; ao mesmo tempo a Nigéria compartilha muita das características comuns a esses países. A Nigéria descobre petróleo em 1956, em Olibri, na região do Delta do Níger, após meio século de exploração. Em meados da década de 1960 a importância política e econômica do petróleo torna-se óbvia. Em 1970, o fim da guerra civil (1967-1970 – Guerra de Biafra) coincide com o aumento dos preços mundiais do petróleo e, em 1971, a Nigéria se afilia à OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*). Em 1977, o país constitui a empresa de petróleo controlada e

operada pelo Estado, a NNPC (*Nigerian National Petroleum Company*), que atualmente é uma das maiores operadoras no setor de exploração e refino.

No final da década de 1970, a Nigéria já era amplamente citada como exemplo de país que sofria da “síndrome do petróleo”. As exportações de não-petróleo colapsam, o tamanho relativo da agricultura decresce rapidamente, e a taxa real de câmbio se aprecia rapidamente. A participação do setor mineral no PIB sai de 1%, em 1960, para mais de 25%, no final da década de 1970. A exportação de petróleo atinge mais de 90% do total exportado, em 1979, e torna-se responsável por 4/5 da receita total do governo. Este extraordinário crescimento nas receitas oriundas do petróleo não só proveu o governo com recursos financeiros para realizar novos projetos; ele também permeou todas as instituições que formulavam políticas e influenciou profundamente o processo de tomada de decisão (Gelb e Bienen, 1989, p. 238).

Segundo Odularu (2008), o *boom* do petróleo na década de 1970 levou a Nigéria a negligenciar sua forte agricultura e um setor industrial leve emergente em favor de uma perniciosa dependência de petróleo cru. Em 2000, as exportações de petróleo e gás somavam mais 98% do valor das exportações e por volta de 83% das receitas do governo federal. A nova riqueza proporcionada pela exploração do petróleo em paralelo ao declínio de outros setores econômicos gerou uma migração em massa para as cidades e altíssimos níveis de pobreza, em especial na área rural. O colapso da infra-estrutura básica e a deterioração dos serviços públicos a partir do início da década de 1980 acompanham este processo. Com a deteriorização dos setores econômicos não relacionados ao petróleo, a economia nigeriana sofre com o contínuo crescimento do setor informal que, segundo as estimativas, representa 75% do PIB do país.

A dependência do petróleo trouxe como consequência uma propensão a importar por volta de 80% sobre os recursos gerados pelo petróleo. Isto significa que a maioria das despesas do governo é reciclada em moeda estrangeira. Com bens de consumo importados a baixos custos, resultado de uma moeda doméstica (Naira) cronicamente sobrevalorizada, acompanhados de altos custos de produção e fornecimento precário de energia e infra-estrutura, a indústria nigeriana nos anos 2000 operava com aproximadamente 30% de sua capacidade.

Além disso, esses efeitos deletérios são multiplicados pelas especificidades da construção da sociedade nigeriana. Segundo Osaghae (2001), a história da Nigéria é marcada pela luta de minorias étnicas para diminuir sua desvantagem de poder político e econômico entre elas e os três grupos étnicos majoritários – os Igbo, Hausa/Fulani e Yoruba. Neste processo estas minorias estiveram à frente da luta pela reestruturação do Estado nigeriano, onde as origens coloniais estimularam nacionalismos anti-estatais por parte dos grupos que lutavam contra o *status quo* colonial. Contudo, o nacionalismo destas minorias tem sido dinâmico e, ao longo dos anos, tem sofrido mudanças e transformações. Especificamente, este movimento partiu de um caráter de acomodação política, que foi o principal objetivo até meados da década de 1980, para a sua autodeterminação, a partir dos anos 1990.

Segundo Gelb e Bienen (1989), uma análise do impacto do petróleo na economia da Nigéria revela três questões. Primeiramente, o uso que foi dado à aplicação da renda do petróleo foi condicionado por sua formação política e econômica específica. Mais do que em outros países analisados no estudo, na Nigéria, o governo central presidido sob

uma federação com fortes lealdades étnicas e regionais ensejou grande rivalidade no fornecimento de serviços públicos.

Em segundo lugar, houve pouca pressão para direcionar o uso das rendas do petróleo para aumentar a produtividade da agricultura tradicional do país. Neste quesito, a Nigéria se diferencia amplamente da Indonésia que dispõem de um amplo setor agrícola.

Em terceiro lugar, o ajuste macroeconômico da Nigéria em resposta a desaceleração das receitas do petróleo foi consideravelmente diferente de outros países exportadores. Gelb e Bienen (1989) apontam que na década de 1980 o governo nigeriano não tomou nenhuma medida efetiva, enquanto a inflação se elevava, para realinhar a taxa efetiva real de câmbio ajustando-a a taxa nominal. Ao invés disso, o governo se empenhou em impor uma série de restrições quantitativas à importação. Como efeito, esta estratégia redistribuiu parte da renda do petróleo do governo para importadores favorecidos e para alguns outros agentes e atividades, e agravou severamente o problema fiscal causado pela queda nos preços do petróleo.

Lewis (2007), em estudo de análise comparativa entre a Nigéria e a Indonésia, aponta, entre outros fatores, que a causa para o declínio da Nigéria foi a ausência de uma autoridade de coordenação. As elites políticas do país sempre teriam sido divididas por múltiplas clivagens, o que se comprovava pela extrema dificuldade em consolidar uma coalizão estável frente aos diferentes grupos de interesses do país. O comando no poder central entre os militares, os burocratas e os partidos políticos sempre foi fragmentado e instável. Conseqüentemente, não emergiu uma organização central capaz de prover a integração nacional e direção.



Esta configuração de interesses gerou um dilema entre os grupos sociais, no qual os atores teriam poucos incentivos para cooperarem na provisão de bens coletivos, e o Estado não seria capaz de garantir esta cooperação. Como consequência, estes atores competiriam pelo acesso preferencial às agências públicas e o Estado acabaria imerso em uma rede caótica de distribuição de recursos. Segundo Lewis (2007), as instituições garantidoras de direitos (*enforcement*), incluindo as agências reguladoras, o serviço público, a polícia e o judiciário eram fracas e excessivamente politizadas na Nigéria, compondo em conjunto as incertezas advindas das políticas centrais.

Este cenário levou a uma crescente insegurança sobre os direitos de propriedade, instabilidade nos contratos, e perversas assimetrias de informação, todas criando alto risco de expropriação pelos atores do mercado. A resposta a este cenário foi um baixo nível de investimento e um alto prêmio para a mobilidade de fatores. De forma geral, Lewis aponta que os líderes nigerianos não foram capazes de concretizar seu objetivo de desenvolvimento econômico.

De acordo com Lewis (2007), três diferentes abordagens foram empregadas para comparar a Nigéria com a Indonésia. Em trabalhos anteriores economistas e cientistas sociais compararam estes países enquanto exportadores de hidrocarbonetos<sup>4</sup>. Esta **primeira perspectiva – a dos exportadores de hidrocarbonetos** – afirma que o desempenho econômico é influenciado pela estrutura da economia e por um conjunto de consequências políticas advindas do setor exportador de energia. Lewis (2007) afirma que Nigéria representaria um “caso de livro texto” para a síndrome do petróleo tanto em sua dimensão econômica quanto política. Em um estudo entre diversos países sobre os

---

<sup>4</sup> Brian Pinto, “Nigeria during and after the Oil Boom: A policy Comparison with Indonesia” *World Bank Economic Review* 1, no3 (1987); Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1988)

efeitos da rápida disponibilidade de recursos, a Nigéria foi classificada entre as economias que sofreram as maiores distorções após o *boom* dos recursos (Gelb 1989, apud Lewis 2007, p. 81).

**A segunda perspectiva** enxerga a política na Nigéria e na Indonésia **em termos distributivos**. Como são países populosos e heterogêneos eles enfrentam distintos problemas de equidade e legitimidade que limitam a propensão a crescer nestas economias. Diversos autores argumentam que pressões distributivas em países grandes e plurais podem impedir o crescimento (Easterly e Levine 1997 apud Lewis 2007). Grupos étnicos e regionais geralmente constituem efetivas coalizões distributivas, visto que as afinidades culturais e a ligação entre eles (*network*) ajudam a superar o problema de ação coletiva necessário a um *lobbying* efetivo. E ainda, governos em sociedades heterogêneas de grande iniquidade são especialmente atentos em evitar conflitos sobre a distribuição de recursos. Consequentemente, grupos comunitários têm força significativa na pressão pela alocação destes<sup>5</sup>. Estes interesses competitivos criam pressões contraditórias sobre a política econômica e reduzem a capacidade do governo de levar a frente políticas de longo prazo para o crescimento. Pressões distributivas impelem o governo a praticar políticas populistas como o uso de práticas patrimonialistas, o que dissipa os recursos em consumo corrente ao invés da acumulação de capital para o investimento em expansões produtivas. Nesta perspectiva também, o grande volume de recursos autônomos - não oriundos da taxa à população – proveniente da exportação de petróleo aumenta a disponibilidade discricionária destes governantes, elevando a propensão de práticas políticas patrimonialistas e de buscas por rendas (*rent-seeking*) no Estado.

---

<sup>5</sup> Robert Bates, “Modernization, Ethnic Competition and the Rationality of Politics in Africa” in Donald Rothchild, ed. *State versus Ethnic Claims: African Policy Dilemmas* (Boulder: 1982)

A **terceira** perspectiva analítica enfatiza a **natureza do Estado e do regime político** nestes países como um guia para resultados desenvolvimentistas. Em particular, o modelo Weberiano de patrimonialismo foi utilizado para analisar estes países. Com poucas restrições formais às prerrogativas do Executivo, o processo de tomada de decisão é geralmente arbitrário e opaco, e o governante exerce controle discricionário sobre os recursos e as instituições. A distinção entre os recursos públicos e privados é eliminada, pois os líderes têm amplo espaço para se apropriar ou dispersar os fundos estatais, provendo empregos e contratos ou, de outra forma, regulando as oportunidades de mercado (Bratton e Walle 1994, apud Lewis 2007).

Segundo Lewis (2007), estas teorias de médio-alcance em política econômica comparada não são capazes de captar as diferenças na trajetória de desenvolvimento da Nigéria e da Indonésia. O autor adota a perspectiva **institucionalista** para estudar o desempenho econômico destes países. As divergências nos resultados econômicos seriam atribuídas às diferentes habilidades destes Estados em se comprometer com os empresários e investidores, através da segurança em manter a continuidade das políticas e da provisão de bens públicos essenciais, especialmente a garantia dos direitos de propriedade.

### **2.1.2. Divisão, Distribuição e Declínio na história contemporânea da Nigéria**

A Primeira República parlamentarista na Nigéria foi marcada por uma série de crises no início dos anos 1960, cada uma delas pontuada por crescentes prisões e violência, até que os oficiais militares tomaram a frente em um golpe de Estado em 1966. O golpe foi seguido por um contragolpe e pelo aumento da violência, ilustrado na

tentativa da etnia Igbo de secessão em Biafra. Na guerra civil que se sucedeu pelo menos um milhão de pessoas morreram nos combates e de fome. Segundo Lewis (2007), este conflito, que terminou em 1970, teve dois importantes legados. Primeiro, essencialmente evitou novas tentativas de secessão nas décadas posteriores e deixou claro o interesse da elite política nigeriana em manter a unidade política da federação. Em segundo lugar, reforçou um grupo de tecnocratas experientes que pregavam a intervenção seletiva do Estado na economia e o nacionalismo econômico. Contudo, segundo Falola & Heaton (2008), após a guerra civil a Nigéria continuou com severas fissuras étnicas e regionais que impediam a construção de uma forte identidade nacional, e, como consequência, o estabelecimento de uma democracia federativa eleita.

Assim que a guerra civil termina, o governo militar liderado por Yakubu Gowon (1970 – 1975) se engaja na rápida expansão do setor petrolífero no delta do rio Níger. A produção de petróleo dobrou de 1 milhão de barris por dia, em 1970, para 2 milhões de barris por dia, em 1973.

O *boom* do petróleo neste período inicia uma grave crise sobre a alocação dos recursos. O governo federal e os governos estaduais disputavam para ter acesso à maior parte possível desta nova riqueza. Em 1971, o governo federal estabelece a *Nigerian National Oil Company* (NNOC) para supervisionar a extração de petróleo e prover regras às multinacionais que o exploravam. Com isso, o governo federal garante o posto de órgão central de controle sobre as rendas do petróleo. Em 1976, a NNOC é fundida com o Ministério de Minas e Energia para formar a *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC).

O principal debate sobre a alocação das rendas recaiu sobre a forma de distribuição destas no país. Os estados produtores de petróleo do delta do Níger (*oil-rich states*) preferiam o processo de alocação conhecido como ‘derivação’ (*derivation*), em que a renda do petróleo seria alocada de acordo com a proporção da produção de petróleo derivada de cada estado. As regiões que não produziam petróleo não concordavam com este método e propunham que a alocação deveria ser proporcional à população de cada estado.

Em 1970, o governo federal adota uma posição em que os estados produtores de petróleo dividiriam 45% das rendas totais, de acordo com o princípio da derivação; os 55% restantes iriam para o governo federal. Contudo, o princípio de alocação por derivação foi sendo reduzido ao longo dos anos e, em 1979, foi eliminado em favor de um fundo controlado pelo governo federal para as regiões produtoras. O governo federal declarou nesta época também que toda a renda e *royalties* oriundos da produção em mar aberto (*off shore*) seria controlada por ele próprio (Falola & Heaton 2008, p. 187).

Ao longo dos anos, o regime militar sob a liderança de Gowon foi perdendo credibilidade perante a sociedade nigeriana, não só pela incapacidade de dar os passos necessários para a transição democrática, como por causa da corrupção exibida por muitos dos altos funcionários, particularmente os militares governadores dos estados.

Em julho de 1975, um grupo de jovens oficiais liderados pelo próprio chefe de segurança de Gowon, Coronel Joseph Garba, e o Tenente Coronel Musa Yar`adula lideraram um sangrento golpe que removeu Gowon do poder enquanto este se encontrava em uma reunião da OUA (*Organization of African Unity*) em Uganda. Os líderes do golpe indicaram o General Murtala Mohamed, oriundo do norte do país, como novo

Chefe de Estado. Mohamed foi um grande herói no campo de batalha da guerra civil e foi o grande adversário de Gowon no regime do pós-guerra. O golpe foi amplamente apoiado na Nigéria, e foi visto como o começo de uma nova era de governo honesto e de transição para um governo civil.

Contudo, seu governo durou apenas seis meses. Em 13 de fevereiro de 1976, Mohamed foi assassinado em um contragolpe, que levou ao poder o segundo homem do comando no país, o Tenente Coronel Olusegun Obasanjo (1975 – 1979), um Yoruba do sudeste do país, que também havia sido um comandante de destaque na guerra civil. Seus três objetivos iniciais principais foram: combater a corrupção dentro do governo, promover a ‘união nacional’ e realizar a transição para um governo civil.

De forma geral, os esforços para reduzir a corrupção não obtiveram sucesso, pois o regime de Obasanjo somente trocou indivíduos, mantendo o sistema de corrupção (*rent-seeking*) sem reformá-lo (Falola & Heaton 2008, p. 189). No que se refere à tentativa de promover a unidade nacional, o regime de Obasanjo buscou atingir este objetivo através da criação de novos estados na federação. Para os grupos de minorias, a criação de estados prometia maior autonomia política e econômica para as suas comunidades, que acabavam sendo negligenciadas pelos grupos majoritários que controlavam os governos dos estados na estrutura que continha doze estados. Atendendo a estas reivindicações o General Mohammed, em fevereiro de 1976, anunciou a criação de sete novos estados que, somados aos doze existentes, totalizaram dezenove estados (Falola & Heaton 2008, p. 191).

O regime de Obasanjo conseguiu atingir um objetivo que o regime de Gowon foi incapaz - transferir o poder para um novo governo civil eleito democraticamente. As

eleições de 1979 foram o ponto culminante dos quatro anos do processo de transição. Em primeiro de outubro de 1979, Obasanjo transferiu o poder para Alhaji Shehu Shagari – membro do Partido do Povo Nigeriano (NPN) – marcando o fim de treze anos de governos militares com o estabelecimento da Segunda República.

Segundo Lewis (2007), o retorno do governo civil transferiu o controle do Estado para uma classe política fragmentada, dividida etnicamente, por região, religião, facções e interesses econômicos. A liderança nos partidos existentes foi dividida entre políticos experientes da Primeira República, muitos deles já tendo servido com oficiais civis no regime militar.

Aos políticos veteranos foram incorporados políticos aspirantes oriundos do setor privado, oficiais militares aposentados e profissionais liberais. O *boom* do petróleo promoveu um novo grande estrato de empreendedores e homens de negócios de elite que estavam substancialmente envolvidos em diversos setores como o comércio, o Estado, a construção civil e atividades especulativas, mas que tinham pouco comprometimento com o setor industrial-manufatureiro e outros empreendimentos produtivos. Atuando tanto como aliado quanto como cliente da classe política, figuras de negócio forneciam financiamento político e colaboravam em empreendimentos, enquanto solicitavam contratos com o governo, licença para importação, favores regulatórios, e outras considerações (Lewis 2007, p.153).

Além disso, vários grupos de pressões distributivas formavam o novo sistema político. Partidos políticos e políticos individuais pressionavam por recursos para contestar as eleições e fortalecer a sua rede de apoio. Eles buscavam privilégios sobre empregos, contratos, novos projetos dos quais pudessem se apropriar politicamente e

construir redes de patronagem. As demandas populares também se intensificaram na Segunda República. Organizações trabalhistas, estudantes, profissionais liberais, interesses étnicos e regionais pressionavam a nova elite política por políticas preferenciais, subsídios e gastos em políticas sociais. O estado rentista (*rentier state*) foi central nestas lutas distributivas, com os grupos rivais e segmentos focados no acesso aos recursos públicos. Assim, controlar postos no Estado, ou obter “entrada especial” neste, era visto como um caminho necessário para garantir recursos e oportunidades de mercado (Joseph, 1987, apud Lewis 2007, p. 153).

De acordo com Lewis (2007), a corrupção onipresente foi um fator proeminente no mau gerenciamento econômico nos regimes militares anteriores, mas na Segunda República ela se tornou a força principal do declínio da economia e de viabilidade básica do regime civil.

Assim, em apenas quatro anos a Segunda República desembocou no mesmo caos que caracterizou a Primeira República. Corrupção, mau gerenciamento e flagrante desrespeito ao processo democrático, turbinado pelas oportunidades de busca da renda (*rent-seeking*) proporcionada pela economia do petróleo, levaram os militares a acreditarem que deveriam agir novamente para corrigir os rumos que o Estado nigeriano tomava. (Falola & Heaton 2008, p. 207).

A Segunda República foi deposta no último dia de 1983 em um amplo golpe de Estado que pacificamente instalou o Major-General Muhammadu Buahari, um mulçumano de Katsina, como chefe de Estado. A revolta foi inicialmente bem recebida por uma grande parcela dos nigerianos, para quem os governantes civis tinham perdido qualquer traço de credibilidade (Lewis 2007, p 159).



O principal objetivo de Buhari como Chefe de Estado, entre 1984 e 1985, foi instigar os nigerianos à importância de se seguir as leis e de se comportar de uma forma que beneficiasse a sociedade como um todo. Sua principal ênfase foi eliminar pessoas e práticas corruptas para assegurar que suas medidas de austeridade fossem seguidas. Como parte destas medidas de austeridade, Buhari cortou o gasto público em 50%, em apenas um ano. Para isso, eliminou 53.000 empregos públicos, reduziu as despesas de capital e subsídios educacionais. Também reduziu o número de governos locais de aproximadamente 1.000 para 301.

Buhari processou agressivamente políticos corruptos da Segunda República. A maioria dos governadores da Segunda República e muitos membros da Assembleia Nacional foram julgados, condenados, e sentenciados a longas penas de prisão, principalmente por corrupção. Além disso, utilizou seu poder autoritário para silenciar as críticas ao seu regime. Instituiu um decreto que permitia que pessoas consideradas um risco para segurança nacional pudessem ser detidas por três meses, renováveis, sem julgamento. Outro decreto permitia a detenção de jornalistas e o fechamento de qualquer veículo de comunicação que disseminasse falsas informações, ou que trouxesse embaraço ou ridicularizasse servidores públicos.

Contudo, as medidas de Buhari foram incapazes de deter o declínio econômico e aliviar os males sociais da Nigéria, no curto prazo. Outro complicador na gestão da economia do país foi sua inabilidade em negociar um acordo com o FMI para renegociar a dívida externa da Nigéria. Em 1985, o governo federal gastava 39 % do total de sua receita no pagamento dos serviços da dívida externa. A reestruturação da dívida poderia aumentar o período de seu pagamento e reduzir o volume anual de recursos que a Nigéria

tinha que pagar para não entrar em moratória. A idéia era que com um pagamento menor do serviço da dívida externa haveria mais recursos para ser investidos em projetos de desenvolvimento, o que poderia contribuir para a Nigéria ter maiores condições de realizar todos os pagamentos devidos.

Acreditando que suas próprias medidas de austeridade eram suficientes para a economia nigeriana voltar aos trilhos, e não desejando sacrificar o orgulho nacional nigeriano em razão da transferência da gestão da política econômica para os países credores ocidentais, Buhari se recusou a assinar um acordo de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Program – SAP*) com o FMI, e, com isso, foi incapaz de concluir a reestruturação da dívida externa nigeriana (Falola & Heaton 2008, p. 216).

Em 27 de agosto de 1985, Buhari foi surpreendido com um golpe palaciano liderado pelo General Ibrahim Babangida. O novo regime militar elencou diversos fatores para justificar o golpe, incluindo a incapacidade de Buhari em controlar a economia ou de reestruturar a dívida externa; suas tendências autoritárias; sua recusa em consultar ou procurar o conselho de outros oficiais militares; e seu fracasso em estabelecer um plano claro de transferência de poder a um governo civil.

Com o objetivo de gerar maior credibilidade ao novo regime, Babangida inicialmente adotou um discurso mais conciliador do que Buhari. Em 1986, a Nigéria oficialmente instituiu um Programa de Ajuste Estrutural (SAP). Isto permitiu ao país renegociar a sua dívida e reabriu novas linhas de crédito internacional.

Além disso, segundo Lewis (2007), o Programa de Ajuste Estrutural reduziu os mercados tradicionais para patronagem sobre o Estado. Os contratos com o governo diminuíram, assim como as rendas com o licenciamento de importações, os subsídios às

*commodities* e as generosidades das empresas estatais. Contudo, neste caminho de reestruturação econômica, os oficiais do Estado foram capazes de exercer substancial controle sobre os mercados que emergiam, e estas novas fontes de renda ofereceram um grau de aceitação por parte da elite econômica.

Os serviços financeiros tornaram-se o centro da nova bonança. A abertura para o licenciamento de bancos em 1986 convidou a uma torrente de novos entrantes no setor. O número de bancos comerciais triplicou para 120 firmas em quatro anos. O crescimento do setor de serviços financeiros ofereceu uma alternativa para a decrescente arena de *rent seeking* no comércio internacional, permitindo ao regime orientar novas oportunidades a seus aliados. Além disso, o Programa de Ajuste Estrutural foi marcado por uma expansão acelerada de mercados paralelos e atividades ilegais. O contrabando de petróleo, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro e as fraudes comerciais lideraram este processo (Lewis 2007, p 169).

Em geral, a liberalização contraiu os setores tradicionais de extração de renda e patronagem enquanto abria novas áreas para especulação, arbitragem, e atividades paralelas, sendo praticamente todas estas mediadas por lideranças políticas. Apesar de o Programa de Ajuste Estrutural ter levado a alguma estabilidade macroeconômica, a mudança de política não sustentou uma reposta pelo lado da oferta em atividades produtivas que pudesse alterar a estrutura de alta dependência do petróleo na economia nigeriana. Assim, o baixo desempenho da economia “real” contrastava com a vitalidade de outras atividades dirigidas a busca de renda no setor financeiro e em outros setores de bens não transacionáveis (Lewis 2007, p.169).

No que diz respeito ao programa de transição para um governo civil, Babangida também gerou grande frustração na sociedade nigeriana. Seguidamente manipulou o processo de transição através de adiamentos constantes, acréscimo de medidas processuais, e, frequentemente, banindo e tornando novamente legais partidos e políticos nigerianos que participariam do processo político. Babangida justificava estas interferências em seu processo de transição sob o argumento de prevenir a corrupção e construir uma democracia mais estável na Nigéria, mas, ao longo do tempo, ficou claro para muitos nigerianos que ele estava procurando um pretexto para adiar o processo de transição e se manter no poder. Apesar do processo de transição ter começado em 1986, as eleições presidenciais não ocorreram até 12 de junho de 1993, e, ainda assim, não significaram a transferência de poder a um governo civil, apesar de determinarem o fim do regime de Babangida.

Diante do fato de ter que finalmente deixar o poder, Babangida anulou as eleições de 1993, em 23 de junho. Ele declarou que o presidente eleito Abiola ganhou o pleito com uma plataforma política que dividiria etnicamente o país, que todos os partidos usaram fundos ilegais para a compra de votos, e que o sistema nacional eleitoral não era seguro o suficiente para prevenir fraudes no processo. A explosão de protestos, saques e outras demonstrações que se seguiram à anulação das eleições presidenciais foram tão generalizados e intensos que não poderiam ser detidos apenas por outra supressão militar. Segundo Falola & Heaton (2008), a Nigéria chegou perto da anarquia total no verão de 1993.

Segundo Obadare (1999), a anulação das eleições de 1993 se deu em razão da possível mudança no eixo do poder do norte para o sul do país que a vitória do presidente

Abiola poderia representar. As questões nacionais na Nigéria giram em torno da distribuição equitativa do poder político, das oportunidades de emprego no aparelho estatal e da distribuição de recursos econômicos entre os diversos, e mutuamente desconfiados, grupos étnicos do país. Ao longo dos anos, dois fatores críticos tornaram a resposta a estas questões mais estridentes e persistentes: o perceptível monopólio do poder político pelos interesses do norte, o que gerava ressentimentos entre as elites de outras partes do país, e o aumento crescente da importância do petróleo na situação política e econômica deste. O fato da anulação das eleições ter sido considerada pela vasta maioria da população do sul do país como pró-norte, foi reforçado pelo fato dos distúrbios civis observados terem sido confinados na cidade de Lagos e em outras partes do sul da Nigéria.

Em 27 de novembro de 1993, o General Sani Abacha declarou que ele próprio seria o Chefe de Estado e comandante das forças armadas. Segundo Falola & Heaton (2008), Abacha foi o mais vil de todos os governantes nigerianos do período posterior à independência do país, por sua severa opressão em nome de seu poder pessoal, o contínuo declínio econômico da Nigéria, e a transformação do status do país em Estado pária na comunidade internacional.

Logo após assumir o poder, Abacha aboliu todas as instituições políticas existentes da Terceira República, incluindo a assembleia nacional, os governadores, e as instituições eleitorais; baniu todos os partidos políticos e iniciou uma campanha para eliminar todo tipo de oposição ao seu poder. Além disso, prendeu todos os oficiais militares ou civis que considerava uma ameaça, e chegou ao ponto de inventar grupos opositores com o objetivo de acusar seus oponentes de liderá-los.

Segundo Falola & Heaton (2008), o evento que solidificou sua reputação de tirano entre os nigerianos e a comunidade internacional foi a execução de Ken Saro-Wiwa e outros nove líderes Ogoni<sup>6</sup>, em 10 de novembro de 1995. Por muitos anos, grupos étnicos da rica região de produção petroleira do delta do Níger alegavam que, enquanto a riqueza extraída de suas terras financiava o Estado e o governo federal, as pessoas da região o delta do Níger não tiveram acesso a esta riqueza e continuavam na pobreza. Ao mesmo tempo, as companhias que operavam os campos de petróleo no delta do Níger não demonstravam nenhuma preocupação com a degradação ambiental provocada por sua atividade.

Assim, a Nigéria chega aos últimos anos do século XX com uma economia altamente dependente do petróleo, um setor agrícola fraco e destruído, com péssimos indicadores sociais e econômicos (ver anexo estatístico) – muitos deles em níveis inferiores ao período anterior à descoberta do petróleo – e sob a liderança de um ditador que foi capaz de enforcar em praça pública um grupo de opositores. Tal cenário contrasta inteiramente com o nosso estudo de caso de sucesso – Botsuana – e de nosso estudo de caso de sucesso intermediário - Indonésia.

O estudo de caso da Nigéria é importante, pois ele nos revela através dos fatos concretos de sua trajetória que a descoberta de recursos naturais abundantes com alto valor comercial pode de fato representar uma maldição para um povo. É difícil estabelecer uma causa única para a situação dramática em que se encontrava a Nigéria no

---

<sup>6</sup> Apesar de sua pequena população - de aproximadamente 500.000 - , o território em que viviam os Ogonis era responsável por metade de toda a produção anual de petróleo na Nigéria. A posição dos Ogonis, enquanto uma minoria dentro de um grande Estado, era fruto da baixíssima aplicação de receitas federais e estaduais oriundas da exploração do petróleo para melhorar as condições de vida de seu povo. Em 1990, Ken Saro-Wiwa, um conhecido autor e ativista político Ogoni, fundou o Movimento para a Sobrevivência do Povo Ogoni (*Movement for Survival of the Ogoni People*) para reivindicar maior autonomia ao seu povo.

fim do século passado, mas é possível afirmar, a partir da reconstituição de sua história política e econômica recente e dos dados estatísticos que constam no anexo deste trabalho, que a riqueza gerada pela exploração do petróleo foi paradoxalmente um dos fatores para o declínio institucional, econômico e social do país entre 1970 e o fim do século XX.

## **2.2 O estudo de caso de Botsuana**

### **Introdução:**

Botsuana é um país cercado ao sul pela República da África do Sul, a oeste e norte pela Namíbia, e a leste pelo Zimbábue. Faz fronteira com a Zâmbia em um único ponto (Kazungula, sobre o rio Zambeze), no nordeste. Dispõe de 220 mil milhas quadradas (570.000 quilômetros quadrados) – o tamanho da França, Quênia ou Texas. O ambiente é em sua maioria árido, e 84% do país corresponde ao deserto do Kalahari, que é composto por vegetação de savanna. Cerca de 80% da população vive em uma longa faixa no leste do país, ao longo da linha ferroviária que liga a África do Sul com o Zimbábue e foi originalmente construída pela *British Rhodes South Africa Company* (BSAC). Nesta região está a maioria das terras aráveis utilizáveis.

De acordo com Tsie (1996), Botsuana é muito propenso à seca. Além das grades secas de 1960-1965, o país sofreu secas que variavam de intensidade entre 1979 e 1987, e em 1992. Mesmo quando não há seca, as chuvas são irregulares e pouco confiáveis. Em segundo lugar, a fertilidade do solo é geralmente baixa, sendo dois terços do país cobertos pela areia do deserto do Kalahari. O terço restante, na parte oriental do país, é semi-árida, tornando possível o cultivo de algumas culturas agrícolas. Assim, segundo

Tsie (1996), evidentemente essas condições climáticas e ecológicas não são adequadas para a produção de grãos. Ao contrário, eles são mais adequados para a criação de gado. Basta notar que as fazendas em Botsuana são voltadas principalmente para a pecuária.

No ano de sua independência, em 1966, Botsuana era um país muito pobre, com poucos ativos e pequena infra-estrutura. Harvey e Lewis (1999, apud Acemoglu et. al., 2001) fizeram um levantamento das terríveis condições iniciais. Em 1966, havia apenas duas escolas secundárias do país que ofereciam cursos completos em cinco anos e apenas 80 batswanas estavam no último ano. Em contraste, Zâmbia possuía 10 vezes mais graduados do ensino secundário, e Uganda 70 vezes. A qualidade da educação era uniformemente ruim, com turmas grandes e uma elevada taxa de insucesso. A falta de educação refletia na composição do serviço público civil do país, com apenas um quarto dos 1.023 funcionários em 1965 sendo batswana (Harvey e Lewis, 1990, apud Acemoglu et al.). Dadas as más condições agrícolas do país, as importações de alimentos também foram grandes (cerca de 10% do PIB em 1965) e a maioria dos analistas descrevia Botsuana como um país subdesenvolvido dependente que servia como reserva de mão-de-obra para África do Sul. Na verdade, Botsuana era vista como apenas um pouco diferente dos Bantustões, como *Transkei* e *Bophutatswana*, que o regime do *Apartheid* (na África do Sul) estava construindo. Além disso, 50% dos gastos do governo após a independência tiveram que ser financiados por transferências do Reino Unido. Como Harvey e Lewis (1990, p. 25, apud Taylor 2002) apontam, "era um começo tão ruim quanto pudesse se imaginar".

Mesmo com este cenário inicial trágico, Sarraf e Jiwangi (2001) apontam que a trajetória de Botsuana, desde sua independência da Grã-Bretanha em 1966, se tornou uma



das maiores histórias de sucesso de países em desenvolvimento. Entre 1966 e 1989, a economia de Botsuana foi a que cresceu mais rápido no mundo. O PIB do país cresceu em média 13.9% ao ano entre 1965 e 1980, em média 11.3% entre 1980 e 1989 e, em média 4,75% entre 1990 e 1998. Além disso, entre 1960-2003, Botsuana teve a maior taxa média de crescimento do PIB per capita (Banco Mundial, 2005 apud Poteete 2009). Após a independência, Botsuana estava entre os 25 países mais pobres no mundo, mas o crescimento econômico do país, liderado pelos diamantes, foi verdadeiramente impressionante. Em 1998, a renda per capita alcançou US\$ 3.460 (em US\$ constantes de 1995) e Botsuana passou a ser classificado como um país de renda média superior.

Segundo Hilbom (2008), a explicação padrão para a bem sucedida gestão de Botsuana dos rendimentos de seus diamantes tem alguns elementos obrigatórios. O governo tem extraído os diamantes de forma sensata e negociou um acordo de 50-50% com a companhia Sul Africana de Mineração De Beers, garantindo assim receitas significativas para o país. Como resultado, os diamantes respondem por cerca de 30% do PIB, 70% das receitas de exportação e 50% das receitas do governo.

Em comparação a outros Estados africanos, os líderes de Botsuana foram em sua maioria honestos e a corrupção na elite burocrática e política foram raros até os anos 1990. O governo tem demonstrado prudência na gestão dos rendimentos do diamante, mantendo as despesas constantes em anos de expansão e acumulando reservas cambiais, sendo assim capaz de compensar os anos de queda nas receitas oriundas do diamante. Esta estratégia, aliada a uma gestão adequada da taxa de câmbio e da política fiscal, tem evitado os problemas com a dívida externa, e tem mantido uma taxa de crescimento estável ao longo do tempo (Hill 1991 apud Hillbom 2008).

Para reverter o quadro inicial, o papel do Estado sob o comando do BDP (Botswana Development Party) foi fundamental. Desde a independência o BDP adotou uma série consistente de planos de desenvolvimento enfatizando investimentos em infraestrutura, saúde e educação. Estes planos foram executados a partir do Ministério das Finanças e Planejamento do Desenvolvimento (Samatar, 1999, apud Acemoglu et alli 2001). Em contraste com a maioria dos outros países africanos após a independência, o BDP resistiu a todos os clamores para "nacionalizar" a burocracia até que Batswanas qualificados estivessem disponíveis. Assim, eles mantiveram trabalhadores expatriados e utilizaram livremente assessores e consultores internacionais. De acordo com Parson (1984, p. 10, apud Acemoglu 2001), na burocracia de Botsuana "probidade, relativa autonomia e competência têm sido desenvolvidos e sustentados." Esta foi claramente uma opção consciente do BDP.

O BDP também incentivou as empresas de mineração a explorarem o país. Como resultado, depósitos de cobre e níquel foram rapidamente encontrados em *Selebi-Phikwe* e carvão em *Marupule*. Além disso, em 1975, quando ficou claro o quão produtivas eram estas minas, o Estado invocou uma cláusula no contrato original de mineração com a *DeBeers* e renegociou o contrato de mineração de diamantes. Como resultado, o governo recebeu uma participação de 50% dos lucros dos diamantes. A contribuição dos diamantes, do cobre e do níquel no total das exportações variou entre 75% e 90% nos anos 1980. Apesar de sua posição dominante na atividade econômica do país, nas receitas do governo e nas exportações, o setor de mineração não é um grande empregador. Dado que sua estrutura é muito intensiva em capital, o setor empregava apenas 4% da força de trabalho em 1989.

Botsuana conseguiu evitar a maioria dos problemas associados a países exportadores de recursos naturais abundantes internamente e de altíssima demanda internacional adotando políticas macroeconômicas apropriadas. Dois objetivos principais guiaram a política econômica em Botsuana: evitar a dívida externa e estabilizar o crescimento econômico, por um lado, e encorajar a diversificação econômica, por outro (Hill and Mokgethi 1989, apud Sarraf e Jiwangi 2001, p.23). Segundo Sarraf e Jiwangi (2001), para evitar o crescimento excessivo dos gastos durante o período de *boom*, o governo acumulava reservas internacionais e construía superávits orçamentários reservados para fundos de estabilização de gastos em períodos de declínio no preço internacional do diamante. Esta política evitou cortes drásticos de gastos públicos durante anos ruins e reduziu pressões inflacionárias.

A segunda política central foi manejar a taxa de câmbio nominal para evitar a apreciação da moeda local. Isto foi alcançado através da acumulação de reservas internacionais. Prevenir a moeda local de se apreciar permitiu que outros bens transacionáveis mantivessem sua competitividade internacional e encorajou a diversificação econômica. As decisões de investimentos domésticos foram pautadas por expectativas de médio e longo prazo para entrada de recursos, levando em consideração os recorrentes gastos envolvidos em cada novo projeto de desenvolvimento. Sarraf e Jiwangi (2001) apontam que os governos evitaram iniciar novos projetos de desenvolvimento caso não houvesse provisão de recursos para cobrir os recorrentes custos de longo prazo destes projetos e procuravam seguir constantemente os Planos Nacionais de Desenvolvimento (*National Development Plans*). No que se refere às reservas internacionais, entre 1976 e 1996 estas aumentaram de US\$ 75 milhões para

US\$ 5 bilhões, seguindo o objetivo de poupar os recursos obtidos com a exportação de minérios em períodos de *boom*, para gastar nos períodos de queda na receita.

Taylor (2002) ressalta que não foi só o crescimento econômico do país que foi impressionante. Ao nível do desenvolvimento social Botsuana tem conseguido muitas coisas: as taxas de pobreza caíram de 59% em 1986 para 47% em 1994, o rendimento real per capita aumentou cerca de dez vezes entre 1966 e 1999, a taxa de escolarização no ensino primário passou de 50% em 1966 para 97% em 1999; as taxas de alfabetização de adultos aumentaram de 41% em 1970 para mais de 79% em 1999; a taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos de idade caiu de 151 por mil nascidos vivos em 1971 para 56 em 1991; a taxa de mortalidade infantil caiu de 108 óbitos por mil em 1996 para 38 em 1999; e a desnutrição entre crianças menores de cinco anos de idade diminuiu de 25% em 1978 para menos de 13% em 1996 (PNUD, 2000). Cuidados primários de saúde estão disponíveis para 80% da população rural que se encontrem no raio de 15 km de um posto de saúde, e domicílios com acesso a água potável passaram de 56% para 83% entre 1981 e 1994.

Contudo, ao mesmo tempo, Botsuana ainda convive com indicadores sociais assustadores. Segundo o PNUD (2006), 47% da população vivia abaixo da linha de pobreza nacional, e o coeficiente de GINI – que mede a desigualdade de renda - atingiu 0,6, índice entre os maiores do mundo. A alta incidência do HIV/AIDS é outro problema gravíssimo. Segundo MacFarlan e Sgherri (2002), Botsuana é o país com a maior taxa de incidência do HIV/AIDS no mundo, sendo que aproximadamente 300.000 cidadãos entre 14 e 29 anos – ou 36% da população nesta faixa de idade – estão infectados. A

expectativa de vida da população caiu de 60 anos, em 1990, para pouco mais de 40 anos no início do século XXI.

Apesar de os indicadores sociais apontarem os graves problemas sociais de Botsuana, o país pode ser considerado um caso de sucesso entre países com experiência de crescimento econômico alavancado pela exportação de recursos naturais. Nas duas próximas seções iremos apresentar duas interpretações distintas para o caso.

### **2.2.1 A hipótese explicativa para o sucesso baseada na construção do Estado de Botsuana pós Independência**

Segundo Taylor (2002), o processo de construção da nação pós-independência assumiu uma natureza que foi inspirada pela missão fundamental do desenvolvimento. Este *ethos* desenvolvimentista foi aceito e posto em prática pelas elites políticas e burocráticas e, concomitantemente, ganhou ampla aceitação entre a população. A tentativa de explicar como e porque um aparelho de Estado competente e disciplinado emergiu após a independência e, como isso evoluiu para um projeto hegemônico é crucial para explicar o "estado desenvolvimentista" de Botsuana.

Tendo um desejo comum de consolidar seu controle sobre a situação pós-independência como um meio de acumular e ganhar influência, as elites que emergiram durante e após a independência se uniram para formar um bloco nascente. Como a construção da hegemonia não pode ser separada do conceito de um bloco, nem da noção de reciprocidade, os planos de desenvolvimento implantados pelo partido do governo que beneficiaram um amplo setor do país devem ser vistos nesta perspectiva. Isto criou um "círculo virtuoso" de apoio, onde existia o uso da máquina estatal para premiar aos que

apoiavam o governo e, ao mesmo tempo, gerava um apoio adicional baseado em políticas que beneficiassem os interesses de longo prazo da economia da nação (Pempel, 1990: 16 apud Taylor 2002). Ao mesmo tempo, como Miliband (1994: 11 apud Taylor 2002) observou, a hegemonia construída também reflete a capacidade das classes dominantes em persuadir os subordinados que, independentemente do que possam pensar da ordem social em construção, "não tinham alternativas" a esta ordem. Em Botsuana, há evidências de que ambos - o consentimento e a resignação - foram operados em conjunto (Taylor, 2002).

Isto foi facilitado pelos pronunciamentos de Seretse Khama – o primeiro Presidente de Botsuana após independência – sobre a posição do país na economia regional e global e repetidas exortações aos cidadãos a fazerem sacrifícios para o "bem maior" da nação. Uma amostra representativa desta mensagem foram as persistentes chamadas aos Batswanas para exercitarem sua "responsabilidade" em aceitar a sua condição caso não quisessem desestabilizar o país.

“[Y]ou do not live in isolation from the rest of the country and its economic realities... [A]s I told you in 1971, you are first and foremost Batswana and your first responsibility is to assist in the development of the country. If you exercise your freedom to bargain for higher wages without restraint, you will be deliberately avoiding this responsibility...Until we achieve greater self-sufficiency and cut down on our imports from other countries, we are going to be faced with rising prices over which we have no control.” (Khama, 1980, apud Taylor, 2002)

Outro fator importante foi que Seretse Khama se empenhou para que a Assembléia dos Chefes Tribais se tornasse uma arena apenas consultiva, o que retirou todo o seu poder real sobre legislação em Botsuana. Uma vez no poder o BDP aprovou

uma legislação que progressivamente despojou os Chefes de sua competência residual, por exemplo, sobre a alocação de terras. Particularmente importante foi o *Chieftancy Act* de 1965 e a *Lei de Alteração do Chieftancy* de 1970. Estas leis, essencialmente, deram ao Presidente a capacidade de destituir um chefe tribal. Uma das decisões mais importantes foi a aprovação em 1967 da Lei de Minas e Minerais que determinou que os direitos sobre os minerais do subsolo eram de direito do governo nacional.

A forte influência política do primeiro presidente Seretse Khama – que foi capaz de viabilizar as reformas legais necessárias – se deveu em parte à sua legitimidade “natural” oriunda de sua posição como o ex-chefe da tribo Tswana dominante (*Bangwato*). Assim, o seu estilo carismático de liderança e sua integridade, combinada com a sua autoridade original “natural”, sem dúvida o ajudaram a garantir o BDP e o desenho do modelo de governabilidade erguido após 1966 (Nordås et al., 1998, apud Taylor 2002).

A autonomia relativa da liderança política em Botsuana desenvolveu-se a partir dos vínculos duradouros entre as autoridades Batswanas tradicionais e dos seus súditos, que o protetorado britânico não fez nada para abolir. Durante a independência, a nova liderança desfrutava de uma "antiga" legitimidade, mas também era relativamente autônoma frente aos líderes tribais dominantes e em relação à população em geral (Samatar, 1999 apud Taylor 2002). Além disso, a ausência de qualquer contestação coerente da oposição garantiu um grande espaço para o novo governo. O BDP foi, assim, capaz de adotar políticas apoiado em sua legitimidade e sem uma oposição capaz de contestar suas decisões: "a força e a coesão do partido do governo na Assembléia

Nacional (...) possibilitou aos detentores do poder adotar as suas estratégias de desenvolvimento orientadas para o mercado.” (Danevad, 1995 apud Taylor 2002).

Acemoglu et alli (2001) tentam, a partir das evidências factuais da trajetória de Botsuana, construir uma história que possa ajudar a explicá-la. Os autores vêem a discussão a respeito de boas políticas e instituições como resultados e não como causas, e buscam os determinantes fundamentais dessas políticas e boas instituições. Apontam que há um número de questões estruturais que aparecem potencialmente relevantes para a compreensão do desempenho institucional e econômico do país: i) Botsuana é muito rica em recursos naturais, ii) possuía instituições políticas pré-coloniais pouco comuns que permitiam aos cidadãos um grau incomum de participação no processo político, e impuseram restrições sobre o poder político da elite; iii) o domínio colonial Britânico em Botsuana foi limitado, permitindo que as instituições pré-colônias sobrevivessem até a era da independência; iv) explorar as vantagens comparativas da nação a partir de 1966 aumentou diretamente a renda dos membros da elite; v) a liderança política do BDP, e particularmente de Seretse Khama, herdou a legitimidade dessas instituições, e isso deu-lhes uma ampla base política.

Logo após a independência, os proprietários de gado foram o grupo de interesse econômico mais importante, e eles eram politicamente influentes. Como muitos estudiosos têm reconhecido, a ligação estreita entre os proprietários de gado e o BDP desempenhou um papel chave no desenvolvimento de Botsuana.

Contudo, o interesse econômico das elites no desenvolvimento parece ser apenas uma parte da história. Em meados dos anos 1970, a renda dos diamantes superou os rendimentos da pecuária. Então, seria necessário explicar por que isso não induziu a elite



política de Botsuana a alterar a sua estratégia e expropriar as receitas dos diamantes. Diante disso, Acemoglu et alli (2001) afirmam que para construir um relato convincente do desenvolvimento de Botsuana seria necessário recorrer a outros dois fatores.

Em primeiro lugar, foi importante que as elites políticas não tenham se oposto ou se sentido ameaçadas pelo processo de desenvolvimento econômico – os membros da elite de Botsuana não temeram ser derrotados politicamente. A segurança política das elites, até certo ponto, foi resultado das instituições relativamente desenvolvidas que Botsuana herdou do seu período pré-colonial, o que garantiu certo grau de estabilidade política. Isto se deveu também à legitimidade de Seretse Khama como líder, o que era resultado tanto de sua posição como o chefe hereditário da Bangwato como da coalizão relativamente ampla que formou dentro do BDP, incluindo os chefes tribais e os proprietários de gado. Neste contexto, o impacto limitado do período colonial em Botsuana, em comparação com as experiências de muitas outras nações na África, América do Sul ou no Caribe, pode ter sido muito importante. A limitada interferência do governo colonial permitiu a continuidade das instituições pré-coloniais, que proveram a legitimidade de Seretse Khama e permitiu-lhe formar uma coalizão de base ampla.

A relativa segurança das elites em Botsuana contrastou com a situação em muitos países africanos no período posterior a independência, onde as políticas de desenvolvimento pareceram minar as bases de poder de instituições políticas tradicionais como os chefes tribais, desestabilizando o poder das elites existentes.

Em segundo lugar, a estrutura básica das instituições foi importante para limitar o leque de opções, em especial das políticas distorcivas, disponível para a elite política - isto é, as elites políticas enfrentaram efetivas *restrições ou constringimento para ações*

*predatórias (constrains)*. As restrições impostas por estas instituições podem ajudar a explicar porque, enquanto os proprietários de gado preferiam claramente reforçar os seus direitos de propriedade, não faziam uso de seu poder político para expropriar as receitas dos diamantes a partir da década de 1970. Os benefícios indiretos da presença destes constrangimentos políticos também podem ter sido muito importantes: não houve instabilidade política em Botsuana, e Sertese Khama pode construir uma burocracia relativamente eficiente, sem que a maioria dos grupos econômicos temesse ser expropriados no futuro. Aqui, novamente, o caráter limitado do domínio colonial pode ter sido importante. Ao contrário de muitos outros países da África, o Estado colonial não reforçou os chefes tribais em Botsuana e não destruiu o kgotla e outras instituições afins, nem introduziu um governo indireto com poderes substanciais delegados às elites políticas que representassem o Império Britânico (ver, por exemplo, Ashton, 1947, and Migdal, 1988).

Finalmente, é importante reconhecer a contribuição dos diamantes para a consolidação das instituições da propriedade privada no Botsuana. Botsuana tomou o caminho correto após a independência e no momento em que os diamantes entraram em operação, o país já tinha começado a construir uma organização política relativamente democrática e instituições eficientes. O aumento da riqueza provavelmente reforçou isso. Devido à amplitude da coalizão BDP, as rendas dos diamantes foram amplamente distribuídas e na medida em que esta riqueza aumentou o custo de oportunidade de pôr em causa o bom caminho institucional - nenhum grupo queria lutar para expandir sua renda à custa de "balançar o barco em velocidade".

Na próxima seção iremos apresentar uma hipótese explicativa para o caso de sucesso de Botsuana que se baseia na importância das coalizões políticas neste processo.

### **2.2.2 A hipótese explicativa para o sucesso baseada nas coalizões políticas**

Segundo Poteete (2009), as análises dos efeitos da “Doença Holandesa” e da “maldição dos recursos naturais” têm-se centrado nas políticas, nas instituições, e na construção do Estado (World Bank, 2002, Karl, 1997; Auty, 2001a, 2001b; Ross, 2001, Acemoglu et al, 2003 apud Poteete, p.2). Estas são explicações alinhadas: a construção do Estado se deve às instituições, que por sua vez explicam as escolhas de políticas. Que a melhor gestão de *booms* de recursos deverá ocorrer em países com estruturas estatais bem estabelecidas e transparentes não é surpresa (Karl, 1997; Auty, 2001a). No entanto, como podemos explicar a variação na construção do Estado? Atrás de políticas, instituições e da construção do Estado estão as coalizões políticas. Políticos com coalizões estreitas e instáveis vêem a política rentista como uma estratégia atraente de construção de coalizões; suas respostas para este problema político impedem a formação do Estado. Quando severa, a política rentista solapa as instituições estatais existentes e pode contribuir para o colapso do Estado (Reno, 1999). Políticos que contam com coalizões mais amplas e estáveis são menos propensos a recorrer às políticas rentistas para reforçar o apoio político, em parte porque ficam mais propensos a acreditar que irão colher os benefícios do investimento na construção do Estado. Uma vez que eles são produtos da política, das políticas públicas e das instituições eles estão sujeitos a alterações de acordo com as condições das forças políticas. Poete (2009) discute as explicações padrão para as respostas a *booms* no setor de recursos naturais e utiliza estas

explicações para realizar uma análise a partir das coalizões políticas. O caso de Botsuana ilustra seus argumentos.

As abordagens institucionalistas conectam escolhas de políticas públicas ao Estado e outras características institucionais (North, 1990; Pierson, 2004 apud Poteete 2009, p.7). Com muita frequência, a dependência da trajetória explica as ambigüidades do legado institucional, ignorando ou minimizando a dificuldade de se construir novas instituições nacionais, e enfatiza a estabilidade ao ponto de as fontes de mudanças na política econômica ficarem obscuras. De acordo com Poteete (2009), o trabalho amplamente citado de Acemoglu et al. (2003) sobre a narrativa institucional do sucesso de Botsuana, se encaixa nas características deste problema analítico.

Como outros teóricos institucionalistas, Acemoglu et al. (2001, 2003) enxergam as políticas que promovem a prosperidade econômica como um produto das "instituições de propriedade privada". Os autores atribuem a natureza diversa das instituições nos países em desenvolvimento aos padrões de desenvolvimento institucional durante e depois da dominação colonial. Suas análises nacionais-comparativas sugerem que os colonizadores tinham maior probabilidade de introduzir instituições que protegessem a propriedade privada, e que, assim, encorajassem o crescimento econômico nas colônias que fossem de povoamento (Acemoglu et al., 2001).

Segundo Poteete (2009), em Acemoglu et al. (2003) (perspectiva apresentada na seção anterior) os autores reconheceram que Botsuana era uma anomalia para esta perspectiva analítica, já que as instituições de propriedade privada foram reforçadas, apesar do baixo interesse colonial no território do país. Acemoglu et al. (2003) argumentam que, no caso de Botsuana, a falta de engajamento colonial permitiu a

sobrevivência de instituições pré-coloniais que envolviam alguns controles sobre a autoridade política e foi o que levou a elite política a ter interesse em proteger a propriedade privada (Acemoglu et al., 2003 apud Poteete 2009, p.11).

Estas instituições antigas foram de alguma forma incorporadas às instituições pós-coloniais e, em combinação com as principais decisões dos dois primeiros presidentes de Botsuana, proveram as bases do longo ciclo de crescimento econômico com estabilidade política observado no país. Como visto, os autores afirmam que "as receitas dos diamantes produziram rendas suficientes para os principais atores políticos, aumentando o custo de oportunidade de atividades de *rent-seeking*, destimulando, assim, mais atividades de *rent-seeking*" (Acemoglu, 2003: 113). Esta afirmação contraria diretamente a expectativa habitual de que as rendas minerais incentivam atividades de *rent-seeking*.

Segundo Poteete (2009), esta perspectiva analítica não é nem justificada nem substanciada. Apesar da conclusão de Acemoglu et al. (2003) parecer plausível, esta não resiste a uma avaliação mais cuidadosa. Para Poteete (2009), Acemoglu et al. (2003) exageraram o peso que as instituições pré-coloniais de Botsuana tiveram em oferecer controles sobre as autoridades políticas, superestimaram a eficácia destes controles e subestimaram a influência que a dominação colonial tinha sobre os sistemas tradicionais de autoridade (Poteete, 2009).

A política pré-colonial de Botsuana foi marcada por freqüentes divisões e alianças cambiantes. A abundância de terra e a dificuldade em controlar o movimento de pessoas fazia com que os dissidentes pudessem simplesmente deixar o governo. Quando estes dissidentes saíam com muitos adeptos, eles acabavam por tentar estabelecer um novo sistema de governo. Desta forma, a política Tswana pré-colonial multiplicava-se a partir

de crises de sucessão e desmenbramentos (Poteete, 2009). Sob o domínio colonial, os britânicos fixaram limites tribais e interferiram na seleção e manutenção dos chefes tribais. A influência colonial variou em todo o território, reforçando o poder de alguns chefes e minando a autoridade de outros.

Segundo Poteete (2009), mesmo que se aceite a “interpretação rósea” das instituições pré-coloniais de Acemoglu et al. (2003), os autores não explicariam como estas instituições foram incorporadas ao regime pós-colonial; ou seja, como Botsuana foi capaz de colocar juntas várias organizações políticas que eram distintas no período pré-colonial em uma cooperação que conviveu com a rivalidade. Embora as instituições nacionais pós-coloniais tenham sofrido influência das instituições do período anterior, elas eram novas e maleáveis quando as receitas de diamante começaram a entrar nos cofres do governo, cerca de seis anos após a independência. A abertura e a estabilidade do sistema político de Botsuana não estavam pré-ordenados.

Assim, segundo Poteete (2009), as hipóteses explicativas baseadas na construção do Estado não oferecem uma explicação crível para o desempenho econômico de Botsuana. Uma explicação institucional para as escolhas políticas e o desempenho econômico exigiria uma análise das coalizões políticas que se formaram em Botsuana no período pós-independência. Como a estrutura da economia e da representação de interesses em coalizões políticas podem mudar, uma explicação baseada em coalizões políticas permite mudanças ao longo do tempo.

Segundo Potette (2009), após a Independência, o BDP construiu uma ampla coalizão política que previa: (1) desarmar a concorrência política etno-regional; (2) proteger os interesses dos exportadores de gado e os importadores de alimentos; e (3)

desqualificar a oposição como uma ameaça à segurança nacional. Pode ser difícil imaginar Botsuana com outra coisa senão com um sistema político com um partido dominante. Contudo, o resultado alcançado nos últimos 40 anos não foi de modo algum garantido. Uma ampla coalizão política foi formada por trás do Partido Democrático de Botsuana (BDP), apesar das desigualdades econômicas, da concorrência étnica, das tensões sobre o papel dos líderes tradicionais e o potencial de mobilização radical. Diferentes grupos se uniram para trás do BDP para bloquear outras alternativas; eles se mantinham alinhados ao BDP porque o partido adotava políticas que mantinham equilibradas as demandas de eleitorados diferentes.

A vulnerabilidade econômica e política de Botsuana em relação à África do Sul, especialmente durante o regime do *Apartheid*, reforçou a importância da unidade como uma fonte de segurança e reforçou o apoio ao BDP (Molomo, 2000, apud Poteete 2009). A coligação eleitoral em torno do BDP reunia grupos com interesses potencialmente divergentes. Através da construção de interdependências econômicas o partido conseguia atrair rivais em potencial e marginalizar os políticos e as propostas mais radicais. Políticas decisivas para a manutenção da coalizão política do BDP também contribuíram para o sucesso econômico do país. Uma vez estabelecida o tamanho e a estabilidade da coalizão, o BDP criou um horizonte de mais longo prazo que motivou a adoção de políticas voltadas para o crescimento econômico sustentável.

O grande bloco de apoio ao BDP vinha dos criadores de gado. Pelo menos dois terços dos membros da Assembleia Nacional, entre 1966 e 1978, eram criadores de gado de média e grande escala. Os interesses relacionados à pecuária foram ainda mais reforçados no período de governo do BDP, quando pelo menos 57 por cento dos

parlamentares eram grandes proprietários de rebanhos (Samatar, 1999 apud Poteete 2009).

A terceira perna da construção da coalizão estratégica do BDP enfatizou a ameaça internacional representada pelo regime do *Apartheid* na África do Sul para marginalizar os partidos nacionais que lutavam por uma mudança radical (Poteete 2009). O primeiro partido político com aspirações nacionais, o Partido Popular de Botsuana (BPP), propunha o fim da discriminação racial e o desmantelamento completo das autoridades tradicionais (Tlou e Campbell, 1997). O BDP, formado como um defensor mais moderado da independência, advogava a neutralidade racial, em contraste com o nacionalismo racial do BPP (Tlou e Campbell, 1997, apud Poteete 2009). O partido com ideias socialistas, Frente Nacional de Botsuana (BNF), foi formado logo após a independência. Ele construiu uma forte base de apoio entre os ativistas sindicais e, mais tarde, entre os desempregados urbanos (Wiseman, 1998 apud Poteete 2009). Apesar de seu apelo a diversas bases, a identificação do BNF com a antiga União Soviética assustou alguns potenciais apoiadores. O BDP jogava com esses medos alertando repetidamente que o BNF era uma ameaça à paz e estabilidade (Molomo, 2000 apud 2009).

Assim, o BDP construiu uma ampla coalizão eleitoral apelando aos produtores exportadores de gado e aos consumidores de importação, investindo os recursos minerais no desenvolvimento nacional e utilizando as ameaças internacionais reais para marginalizar os partidos radicais nacionais. O resultado foi uma coligação eleitoral muito ampla e persistente que deu ao BDP um firme controle sobre o governo durante algumas décadas. A estabilidade da coalizão em torno do BDP promoveu uma perspectiva de



longo prazo. Assim, os políticos do BDP procuraram adotar políticas e criaram instituições que favoreceram o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Segundo Hillbom (2008), o que separa Botsuana da típica síndrome da “Doença Holandesa” é o fato de que na época da Independência do país o setor de produção industrial era insignificante, conseqüentemente, este não poderia ser arruinado pela alocação de capital e trabalho em outros setores. Seria, no entanto, justo afirmar que o país está preso em uma armadilha dos recursos naturais. Enquanto os diamantes dominam as receitas do governo, há uma discriminação indireta contra uma diversificação da economia, há poucos incentivos para a industrialização e para o aumento da produtividade e, conseqüentemente, o processo de mudança estrutural é dificultado.

Hillbom (2008) aponta que apesar do impressionante crescimento econômico, da estabilidade política, da infra-estrutura melhorada, da gestão macroeconômica prudente, da modernização material e dos investimentos em capital humano, observa-se atualmente em Botsuana um declínio na população, pouca transformação econômica, social ou ideológica, e um nível baixíssimo de introdução de novas tecnologias em setores econômicos não relacionados aos diamantes. De acordo com Kuznets (1973 apud Hillbom 2008) o objetivo e o fim de todas as sociedades deve ser o moderno crescimento econômico (“*modern economic growth*” – MEG), que deixaria para trás o que Kuznets classificava como crescimento pré-moderno. Esta modernização equivaleria ao desenvolvimento. Ela é caracterizada por avanços tecnológicos, altas taxas de crescimento econômico, aumentos na produtividade e uma transformação estrutural na economia, na sociedade e na ideologia. No caso de Botsuana, apenas um destes fatores

ocorreu – altas taxas de crescimento econômico -, e, por isso, não podemos afirmar que o país atingiu um estágio avançado de desenvolvimento econômico.

Apesar disto, Auty (1999) identifica Botsuana, junto com a Indonésia, o Chile e a Malásia, como uma exceção ao padrão geral de fraco desempenho econômico em países abundantes em recursos naturais. Segundo o autor, o sucesso de Botsuana<sup>7</sup> em comparação a outros países dependentes de recursos naturais pode ser visto: (a) na relativa estabilidade da taxa de câmbio real, (b) no acúmulo de reservas cambiais, (c) em um padrão relativamente equilibrado de crescimento econômico, e (d) na sobrevivência de um sistema eleitoral multipartidário desde a independência do país. Por isso, podemos concluir que apesar de não ter atingido um estágio avançado de desenvolvimento econômico, Botsuana pode ser considerado um caso de sucesso frente às experiências de outros países que compartilham a abundância extremada de recursos naturais.

---

<sup>7</sup> A literatura especializada que estuda o impacto dos recursos naturais abundantes sobre o desenvolvimento econômico, institucional e social dos países tem como caso clássico de sucesso a Noruega. Nós também reconhecemos isto. Contudo, as perspectivas teórico-metodológicas que esta literatura utiliza não são adequadas para analisar a enorme complexidade e as especificidades econômicas e sociais da Noruega. Entre os fatores histórico-institucionais que distiguem a trajetória da Noruega – e de praticamente todos os outros países Escandinavos – de outros países no mundo, podemos citar: um sistema de proteção social universal e amplo - que inclui ampla cobertura universal nos sistemas de saúde, educação pública de qualidade e mecanismos abrangentes de proteção à renda (seguro desemprego, cobertura universal previdenciária, etc.) -; baixos índices de desigualdade de renda; economia diversificada e de alto conteúdo tecnológico; além de vasta e duradoura tradição democrática (Kuhnle e Hort 2003). Por isso, optou-se por não incluir o estudo de caso da Noruega no conjunto de países analisados neste trabalho.

## 2.3 O estudo de caso da Indonésia

### Introdução:

Assim como muitas antigas colônias, a Indonésia contemporânea foi constituída por potências européias a partir de diferentes sistemas políticos, povos e culturas. Estados centralizados estavam presentes na região, notadamente em Java, Sumatra e Bali, durante vários séculos antes do domínio europeu.

No século XIX, a política econômica colonial visava maximizar a extração de receitas da região, principalmente através do desenvolvimento coercitivo de culturas agrícolas para exportação. Na virada do século, os impulsos reformistas levaram à introdução de uma política que deu maior ênfase à economia local e ao progresso social. Isso impulsionou o desenvolvimento da educação, de infra-estruturas econômicas, juntamente com uma maior inclusão dos indonésios na burocracia colonial e representação nominal no Legislativo local. O mais importante foi que o papel desenvolvimentista do Estado foi elaborado e ampliado.

A ocupação japonesa na Indonésia, em 1942, terminou de forma efetiva com o controle holandês. Quando os holandeses tentaram restaurar a autoridade colonial, em 1945, surgiu a luta armada pela independência. As forças nacionalistas lideradas por Sukarno proclamaram a independência e estabeleceram uma Constituição. A direção do Partido Nacionalista Indonésio (PNI) promulgou os princípios da *pancasila*, apelando para um Estado secular, plural, e promovendo elementos nacionais unificadores. Em 1949, os holandeses cederam a independência total aos nacionalistas (Lewis, 2007, p. 90).

O nacionalismo indonésio moderno continha distintas vertentes ideológicas e culturais. As organizações Sarekat Islã e Muhammadiyah definiram uma tendência islâmica influente no movimento nacionalista. Estes movimentos disputavam com uma tendência secular nacionalista que surgiu na década de 1920, principalmente através do Partido Nacionalista Indonésio moderno (PNI), cujos líderes incluía o jovem Sukarno. Finalmente, o Partido Comunista Indonésio (PKI) alcançou proeminência no final de 1920, antes de ser banido pelas autoridades, para reaparecer apenas no período após a Segunda Guerra Mundial.

### **2.3.1 O líder nacionalista Sukarno e a *Democracia Guiada***

Após a independência, a política econômica de Sukarno moveu-se rapidamente para um crescimento radical do nacionalismo e do Estado. Segundo Lewis (2007), um sentimento anticapitalista rondava o espectro político, na medida em que muitos indonésios associavam a economia de mercado e os negócios privados com o colonialismo europeu.

Além disso, as principais forças políticas entraram num impasse sobre a disputa eleitoral e os debates constitucionais durante a década de 1950. A antipatia entre os Blocos Muçulmanos e Comunistas foi especialmente ameaçadora. Os esforços de Sukarno para conter estas tensões através de uma ideologia eclética, símbolos nacionais e política personalista tornavam-se cada vez mais tensas. A inquietação dos militares cresceu com a desordem social e a instabilidade da política civil.

Em 1957, elementos do exército e dos partidos muçulmanos se juntaram a uma rebelião regional em Sumatra. Sukarno reagiu declarando lei marcial. Nos anos seguintes,

apoiado por lideranças centrais do exército, Sukarno articulou sua concepção de Democracia Guiada (*Guided Democracy*), que previa amplos poderes ao executivo e reduzia drasticamente a influência dos partidos políticos e das organizações populares.

O período da Democracia Guiada foi caracterizado por um sistema de governo presidencialista personalizado. Sua aliança com os militares reforçou a autoridade central mas, mesmo assim, Sukarno teve que lutar para manter o controle contrabalançando os grupos políticos rivais. À medida que Sukarno se movia para a esquerda, as disputas se intensificavam entre o PKI, as forças armadas e o executivo. A fórmula para a sustentação do regime foi a construção de uma grande coalizão conhecida como "Nasakom". Esta coalizão reunia nacionalistas, grupos religiosos e comunistas. Organizações populares, os militares e outros setores sociais foram incorporadas como "grupos funcionais" na fórmula de integração.

Infortunadamente, o frágil equilíbrio da Democracia Guiada abriu espaço para a degeneração econômica e o colapso político. O curso do declínio econômico se acelerou como consequência das políticas erráticas e do repúdio virtual da comunidade econômica internacional. O desfecho do regime veio em 1965, quando a inflação se aproximou de 1.000 por cento ao ano, a produção e o comércio caíram acentuadamente e o apoio popular se reduziu.

Em outubro de 1965, o regime de Sukarno sofre um sério abalo após uma facção militar instigar um aparente golpe de Estado onde vários oficiais foram mortos. A revolta foi rapidamente controlada, e o Major General Soeharto, comandante da reserva estratégica do exército, emergiu como o comandante do exército que resistiu ao golpe. A instabilidade política que se seguiu levou ao massacre de comunistas e aliados em

grandes partes de Java, Bali e Sumatra e em outras partes do país. O exército participou de algumas mortes, facilitou outras dando assistência a milícias locais, ou simplesmente ignorou os combates locais. Segundo Lewis (2007), estima-se que 500.000 camponeses e membros do partido comunista indonésio tenham morrido neste cataclisma.

Apesar de Sukarno permanecer ostensivamente no cargo após o golpe, seus poderes foram seriamente diminuídos e ele foi logo colocado de lado por Soeharto, que assumiu o poder executivo de fato. Em 1967, Soeharto foi nomeado presidente interino, e no ano seguinte foi eleito em uma eleição controlada pelos militares. Após assumir a autoridade executiva, a posição de Soeharto foi aumentada em vários aspectos. Seus poderes formais foram expandidos, sua liderança dentro do exército conseguiu alcançar grande coesão e estabilidade, e o regime estabeleceu o controle político sobre as grandes forças sociais.

### **2.3.2 A *Nova Ordem* ditatorial de Soeharto**

Já ao longo de 1966, o grupo de Soeharto rompeu com o programa econômico de Sukarno e introduziu um conjunto de medidas reformistas. A rupia (moeda local) foi desvalorizada acentuadamente e o regime de taxas múltiplas de câmbio foi substituído por um de taxa única. Além disso, a conta de capital foi aberta completamente em 1970, grande parte do sistema de licenciamento de importações foi abolida, e houve o relaxamento nas regulações impostas às exportações.

O governo também buscou a estabilidade orçamentária através de mudanças tanto no lado da receita quanto da despesa. As receitas públicas foram aumentadas através da elevação das taxas e do aumento do comércio. No lado da despesa, a austeridade

orçamentária e a ajuda externa geraram rápidas melhoras no balanço fiscal. Os subsídios foram cortados, gastos não-orçamentários foram cortados, e grandes projetos de capital foram suspensos. A economia cresceu em média 8,7% por ano, entre 1968 e 1971, ou 6.2% per capita. Segundo Lewis (2007), o maior feito da estabilização pós-1996 foi ter conseguido suprimir a inflação e alcançar o equilíbrio orçamentário sem diminuir o consumo de massa ou aumentar o desemprego.

Embora a abertura ao capital estrangeiro tivesse sido importante, a florescente aliança com os empresários indo-chineses foi fundamental para o objetivo do regime de estimular o crescimento. Os sino-indonésios já eram proeminentes no comércio interno, na indústria e em outros empreendimentos comerciais, ainda que detivessem uma base precária na vida social e nos assuntos políticos. Compondo cerca de 3 por cento da população, essa comunidade era bem sucedida economicamente, culturalmente distinta, e, com frequência, objeto de ressentimento e violência. Soeharto e outros oficiais superiores, no entanto, já tinham uma longa relação comercial com estes empresários de etnia chinesa, e essas redes adquiriram grande importância nos primeiros anos do regime (Lewis, 2007, p. 99).

Embora o programa econômico da Nova Ordem tenha atribuído um papel substancial aos mecanismos de mercado e para o setor privado, a mudança na política não foi tão arrebatadora como aparentava. Os tecnocratas<sup>8</sup> forçavam por uma política macroeconômica no sentido liberal, mas o Estado mantinha uma posição dominante na

---

<sup>8</sup> Um dos aparentes paradoxos da era Soeharto foi o papel do chamados tecnocratas - ou máfia de Berkley - um grupo de acadêmicos que haviam sido enviados aos EUA para realizar estudos de pós-graduação durante os últimos anos da era de Sukarno, e que retornou à sua terra natal quando a Velha Ordem estava em vias de ser suplantada pela Nova. Eles foram rapidamente recrutados por Soeharto para servir como seus formuladores de política econômica, e foram extremamente bem sucedidos em restaurar rapidamente a confiança e a estabilidade da economia indonésia após muitos meses de hiperinflação. Eles também são amplamente respeitados por terem se distanciado e se oposto ao sistema de “franquias” geradoras de rendas durante o governo de Soeharto (Meleod 2000, pg 155).

economia e intervia amplamente em nível setorial. A liberalização macroeconômica coexistiu com uma abordagem microeconômica essencialmente *dirigista*.

Além disso, havia intensas diferenças ideológicas entre a heterogêneas elites nacionais. Os defensores de políticas mais ortodoxas estavam baseados nas universidades, na alta burocracia e em segmentos da comunidade empresarial, com o apoio de Soeharto e poucos executivos-chave. Estes elementos disputavam com outras elites, incluindo os chefes militares, muitos burocratas, políticos e até mesmo grande parte do setor privado, que desconfiavam do capitalismo amplamente desregulado (“*free fight*” *capitalism*), eram simpáticos às idéias socialistas e fortemente nacionalistas em perspectiva.

Assim, apesar de o programa ortodoxo ter ganhado terreno no governo, perspectivas alternativas podiam ser identificadas dentro das políticas do regime. O primeiro plano de cinco anos – Repelita I (1969-1974) – olhou além da imediata estabilização e descreveu medidas para o crescimento de longo prazo, ressaltando o papel do governo no objetivo de alcançar mudanças estruturais. O florescente setor petrolífero gerou uma avalanche repentina (*windfall*) de recursos que alteraram a estrutura da economia e as prioridades dos tomadores de decisões. O volume de exportações aumentou 52% entre 1971 e 1974, enquanto o preço do petróleo indonésio subiu 300%, como resultado do aumento de preços da OPEC. As atividades relacionadas ao petróleo e ao gás tornaram-se rapidamente as componentes-chaves do crescimento econômico. Em 1974, o setor de hidrocarbonetos representava 22% do PIB – o dobro do ano anterior –, 70% do valor das exportações, e 55% das receitas do governo. Este *boom* acentuou os argumentos nacionalistas em torno de uma agenda de desenvolvimento liderado pelo



Estado. Estas mudanças ocorreram principalmente na política de comércio exterior – com a introdução de novas formas de protecionismo -, investimentos públicos, e estratégia industrial.

Segundo Usi (1996), neste cenário a Pertamina, empresa estatal de petróleo da Indonésia, expandiu suas atividades em setores não-petróleo e aumentou sua dependência de empréstimos externos para financiar seu imenso programa de investimentos. Respalhada por imensas receitas de venda de petróleo, a Pertamina expandiu suas atividades para uma gama de atividades como siderúrgicas, bens imóveis, frota de petroleiros, resorts, hotéis, indústrias de fertilizante, entre outras.

Para controlar a imprudência da expansão destas atividades, o governo introduziu uma nova regulação que estipulava que todos os empreendimentos do Estado, incluindo os da Pertamina, deveriam ter uma aprovação formal do governo para obter qualquer empréstimo de médio e longo prazo para financiar seus projetos. A empresa reagiu a esta regulação deslocando seus empréstimos de médio e longo prazo para empréstimos de curto prazo. No início de 1975, entretanto, a Pertamina viu-se incapaz de cumprir com o pagamento de sua dívida de curto prazo no valor de US\$ 10 bilhões.

Este incidente exerceu forte influência sobre a estratégia de empréstimos externos da Indonésia nos anos posteriores ao *boom* do petróleo. Em resposta à crise desencadeada pela Pertamina, o governo introduziu duas novas medidas. Os empréstimos públicos de curto prazo foram proibidos e, nem o Estado, nem as empresas estatais poderiam contrair qualquer empréstimo externo sem a permissão do Banco da Indonésia e do Ministro das Finanças. Estes regulamentos acabaram por ser benéficos ao gerenciamento da dívida externa da Indonésia nos anos seguintes ao *boom* do petróleo. Como resultado, esta crise

“cortou as asas” do nacionalismo econômico e, em alguma medida, proveu aos economistas tecnocratas novas oportunidades.

Segundo Lewis (2007) a resposta dos *policymakers* aos efeitos negativos sobre a economia produzida pela chuva de recursos neste período de *boom* foi surpreendente. Os membros da equipe de assessores econômicos seniores ficavam cada vez mais preocupados com a perda de competitividade da economia da Indonésia, especialmente com os produtos agrícolas para exportação, que eram setores importantes para absorção de mão-de-obra e redução da pobreza. Estas preocupações levaram esta equipe a desvalorizar a rupia em 50% em novembro de 1978. A principal motivação para esta desvalorização foi melhorar a rentabilidade do sector transacionável, que tinha estado sob pressão de aumentos de custo devido ao crescente aumento da inflação sob o câmbio fixo. Esta desvalorização efetivamente reduziu a taxa de câmbio real, efeito que perdurou, com gradual erosão, até 1982.

No começo de 1979, a Indonésia experimentou outro influxo gigantesco de recursos oriundo da exportação de petróleo e gás, logo após a Revolução Iraniana e o início da guerra Irã-Iraque. Fortificada por estes recursos, os interesse nacionalistas tomam a iniciativa e os planejadores estatais levam a frente a expansão dos complexos de aço e gás liquefeito, ao lado de projetos nos setores petroquímicos, de refino, geração de energia, alumínio, mineração, telecomunicações, fertilizantes, papel e cimento.

Soeharto e outros líderes seniores estavam comprometidos com fundamentos como crescimento, baixa inflação e desenvolvimento rural. Mesmo que as receitas tenham tido um *boom* e o desenvolvimento liderado pelo Estado tenha tido seu grande

momento, os tecnocratas foram capazes de exercer influência como contrapeso ao presidente, e induzir algum grau de prudência no gerenciamento macroeconômico.

Rosser (2007) afirma que o sucesso da Indonésia para superar os efeitos da “maldição dos recursos” não se deve simplesmente ao fato de sua elite política ter tomado decisões econômicas racionais, mas reflete a posição estratégica da Indonésia durante a Guerra Fria e sua proximidade geográfica do Japão. Segundo o autor, o tipo de cenário externo ao qual o país abundante em recursos naturais está submetido é um dos fatores mais importantes para explicar o sucesso ou fracasso no gerenciamento das rendas petrolíferas abundantes. Este ambiente pode ser benéfico na atração de largas somas de ajuda externa (*foreign aid*), no acesso privilegiado a mercados externos, a tecnologia, e na atração de investimentos diretos externos, particularmente em setores não ligados aos recursos naturais. Quando as circunstâncias do ambiente externo proporcionam estas oportunidades, é mais provável que os países abundantes em recursos naturais cresçam mais rapidamente.

No caso da Indonésia, a primeira dessas foi a intensificação da Guerra Fria no Sudeste Asiático. O governo da Nova Ordem (*New Order*) subiu ao poder em um período em que a Guerra do Vietnã estava só começando, e havia um medo disseminado dentro do EUA, e de outros países ocidentais, de que o comunismo poderia se espalhar por todo o Sudeste Asiático. Como notou Anderson (1998 apud Rosser 2007), o resultado deste medo foi a tomada de uma série de decisões por parte dos EUA com o objetivo de incorporar os países do Sudeste Asiático à sua esfera de influência. Geralmente, isto incluía “*creat (ing) loyal, capitalistically prosperous, authoritarian anti-Communist*

*regimes – typically, but not invariably, dominated by the military.*” (Anderson 1998, apud Rosser, 2007).

Segundo Rosser (2007), os benefícios econômicos desta situação foram enormes para a Indonésia. Movidos pela preocupação em manter a Indonésia ao seu lado, os governos ocidentais injetaram largas somas de ajuda internacional no país através do Grupo Inter-governamental para a Indonésia (*Inter-governmental Group on Indonesia - IGGI*), um fórum de doadores estabelecido em 1967. Apesar do fluxo de ajuda internacional ao desenvolvimento nunca ter alcançado mais de 6% do PIB indonésio, eles foram extremamente grandes quando comparados com outros países em desenvolvimento que receberam ajuda internacional.

O segundo fator importante nas circunstâncias do ambiente externo que criaram oportunidades econômicas para a Indonésia, nos anos 1970 e 1980, foram os investimentos japoneses e de outros países do Leste Asiático que passaram a procurar locais fora de seus países para implantar negócios relacionados a recursos naturais e indústrias intensivas em mão-de-obra. No fim dos anos 1960, o governo do Japão removeu o controle sobre a exportação de capital, na tentativa de promover um *up-grading* industrial, precipitando uma enorme onda de investimentos diretos externos nos países do Sudeste Asiático. No caso da Indonésia, uma parcela significativa destes investimentos foi direcionada aos setores industriais ligados aos recursos naturais. Outra onda de investimentos japoneses, desta vez concentrados em indústrias intensivas em trabalho, fluíram para a Indonésia após a assinatura do Acordo de Plaza, em 1985, já que os industriais japoneses procuravam bases mais baratas para exportar ao EUA. Como as taxas de câmbio nos países de industrialização recente no Leste Asiático –

particularmente a Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong – começaram a se apreciar durante os anos 1980 e seus privilégios em acordos comerciais especiais passaram a ser contestados, largas somas de investimento em indústrias intensivas em trabalho fluíram destes países para a Indonésia (Steven 1998, Beeson 2001, apud Rosser 2007).

Por volta de do início dos anos 1990, o Japão respondia por cerca de 31% e, outros países do Leste Asiático (Coreia, Hong Kong e Taiwan), respondiam por mais de 35% do estoque total de investimentos diretos externos na Indonésia, desde 1967. Estes fluxos de investimentos estrangeiros – particularmente em setores industriais orientados a exportação - combinados com o aumento do fluxo de ajuda internacional foram muito importantes para economia do país quando o preço internacional do petróleo entrou em colapso na década de 1980, evitando um declínio nos setores transacionáveis não relacionados aos recursos naturais (Rosser 2007, p. 16).

### **2.3.3 - Controle Político e Corrupção em grande escala na *Nova Ordem***

Durante o período da Nova Ordem, o regime também construiu um sistema de controle político. Soeharto procurou regular o seu governo através da elaboração de uma máquina eleitoral e criação de organizações a incorporar elementos-chave do Estado e da sociedade. Em 1967, os militares fizeram da *Golkar* o veículo político central. Embora designado como uma coleção de "grupos funcionais" ao invés de um partido formal, a *Golkar* rapidamente se tornou a máquina eleitoral do regime e o arcabouço institucional de incorporação política. Organizações de trabalhadores, estudantes, mulheres, homens de negócios, agricultores e outros eram filiados à *Golkar*.

Nos primeiros anos da Nova Ordem, vários partidos políticos tinham permissão para a operar, ainda que sob severas restrições. Contudo, todos os partidos foram dissolvidos em 1973, e substituídos pelo Partido do Desenvolvimento Party (PPP), de orientação muçulmana, e pelo Partido Democrático (PDI), que atraiu muitos cristãos e membros da etnia chinesa.

Além da forte contenção à participação política no país, Soeharto montou uma estrutura de corrupção generalizada como forma de governar e enriquecer. Segundo Mcleod (2000), a Indonésia tem a reputação de ser um dos países mais corruptos do mundo (Transparência Internacional, 1999 apud Mcleod, 2000). Além disso, o autor aponta que a intensa intervenção governamental sob Soeharto não foi, em nenhum sentido, um acidente, mas foi conscientemente posta em prática com a finalidade de gerar rendas que, presumivelmente, Soeharto queria para seu próprio bem, mas que também seria necessário, primeiro para atingir e, em seguida, para manter uma posição de autoridade praticamente incontestada (Mcleod 2000, p 149).

De uma forma ou de outra, o setor privado foi o principal meio através do qual Soeharto gerou a enorme riqueza de sua família e manteve o seu próprio poder. Desde cedo ele percebeu a eficácia dos privilégios de monopólio ao setor privado para a geração de rendas. O primeiro protótipo surgiu em 1968 - primeiro ano da Nova Ordem. Envolveu a restrição às importações de cravo - um componente essencial dos cigarros Kretek da Indonésia - para apenas duas empresas, uma propriedade de um sócio de Soeharto e, atualmente o homem mais ricos da Indonésia, Liem Sioe Liong, e um pelo meio-irmão de Soeharto, Probosutejo (Backman, 1999 apud Mcleod, 2000).

Assim como Soeharto usou sua posição como chefe do governo nacional para conceder privilégios a empresas selecionadas, ele também franqueou para outros funcionários do governo de níveis inferiores para agir de forma semelhante. Isso incluía muitos dos seus ministros e altos burocratas, administradores do governo em todos os níveis - desde as províncias às aldeias rurais -, e altos executivos das empresas estatais e órgãos governamentais especiais, como a agência de logística de alimentos, Bulog, e da Agência para o Estudo e Aplicação da Tecnologia. As concessões não eram outorgadas sem custos; como nos negócios, havia benefícios para ambos os lados - franqueador e franqueado. O retorno ao franqueador – Soeharto - poderia ser dar em uma infinidade de formas: o pagamento para um *yayasan*<sup>9</sup> controlado pela família de Soeharto; a concessão de empréstimos e a adjudicação de contratos em condições favoráveis aos membros da primeira família; informações para a cúpula do governo de indivíduos ou organizações que podiam de alguma forma ameaçar a existência do sistema, e, evidentemente, forte lealdade ao chefe da franquia sempre que houvesse algum clamor público sobre a forma como o país estava sendo governado (McLeod 2000).

Dizer que o Estado de Direito sob Soeharto era fraco seria uma subestimação grosseira. O problema mais grave era a ineficácia da aplicação da lei e os tribunais. Policiais raramente prendiam alguém ou multavam infratores de trânsito, funcionários de supervisão raramente puniam as empresas que violavam os regulamentos, e as disputas comerciais raramente eram levadas ao tribunal para serem resolvidas. Juizes, promotores

---

<sup>9</sup> Outra técnica para recolher as rendas geradas por esses privilégios era a partir da doação de grandes somas de empresas favorecidas a uma série de fundações conhecidas como *yayasans* - instituições de caridade isentas de impostos - controladas por Suharto. Um ponto interessante é que não havia nada de ilegal nesses acordos: eles eram regulamentados por leis e decretos oficiais.

públicos, policiais e autoridades de supervisão regulamentar eram todos “franquias” de Soeharto ou, então, se sentiam impotentes para tomar uma posição contra o sistema.

Nada disto deve ser encarado como um descuido, nem era o sistema anárquico. Na ausência de leis formais em devido funcionamento, o direito informal tende naturalmente a ocupar o seu lugar. O vácuo foi preenchido por meio da arbitragem informal, tendo Soeharto e os seus “franqueados” desempenhado o papel de árbitros e agentes. Assim como os juízes poderiam se enriquecer com a venda de suas decisões judiciais, Soeharto e seus “franqueados” poderiam fazê-lo através de “determinações” fora dos tribunais, que punham fim a todos os tipos de questões em disputa.

Contudo, de tempos em tempos, os ministros que se tornavam demasiadamente gananciosos tinham que ser postos “dentro da linha”. Em um caso famoso, Soeharto teve que se mover contra todo o Serviço Aduaneiro (Dick, 1985 apud Mcleod 2000), uma vez que a escala das “rendas” exigidas aos importadores tornara-se tão grande que passaram a representar um sério obstáculo ao crescimento da economia. A função de controle e fiscalização de importações superiores a US\$ 5.000 em valor foi designada à empresa suíça *Société Générale de Surveillance*, em abril de 1985. Assim, a interrupção, por um período, no fluxo de subornos aos funcionários da alfândega mandou uma mensagem clara para as “franquias” em toda a burocracia: o recolhimento excessivo de rendas não seria tolerado.

Assim, apesar de a literatura especializada indicar que a Indonésia pode ser considerada um caso de eficiente gerenciamento das rendas petroleiras, que o país alcançou um grau razoável de diversificação econômica, e que teve avanços importantes em alguns indicadores sociais (ver anexo estatístico), o seu caso, na tipologia construída



neste trabalho, é apenas um sucesso intermediário. Isto se deve principalmente a três fatores observados: ausência de um sistema político multipartidário com eleições livres; o sistema de “franquias” que caracterizava a corrupção em larga escala de servidores públicos no país; e o massacre de aproximadamente 500.000 pessoas no início da ditadura do General Soeharto.

### **CAPÍTULO 3 - CONCLUSÃO**

Sid Ahmed aponta que, desde 1957, a partir do trabalho encomendado pela CEPAL a Celso Furtado (Furtado, 1957) de análise da economia venezuelana, estavam esboçadas as principais características das economias baseadas em exportação de recursos naturais. Entre estas características estão: o crescimento econômico sem desenvolvimento, a prevalência de investimentos de prestígio sobre os investimentos verdadeiramente produtivos, a atrofia do sistema fiscal tradicional, a disparada dos gastos públicos, a corrupção, a especulação, a sobrevalorização da taxa de câmbio e o atrofiamento do setor de bens transacionáveis da economia.

No primeiro capítulo desta dissertação procuramos apresentar as principais teses que analisam o impacto de recursos naturais abundantes sobre a economia de países com dotação excepcional destes recursos. No debate entre os autores clássicos do desenvolvimento da década de 1950, analisamos a influência dos recursos naturais sobre o desenvolvimento a partir das seguintes perspectivas: a observação empírica levantada por Prebisch-Singer de queda nos termos de troca das exportações de produtos primários (Prebisch, 1949); o reduzido encadeamento para “trás” e para “frente” para outros setores (Hirschman, 1958); a alta volatilidade dos preços internacionais das *commodities* (Nurkes, 1950 apud Boyanovsky, 2010) e do subdesenvolvimento com abundância de divisas, como observado para o caso da Venezuela por Furtado (1957).

Este debate retomou fôlego na década de 1980, depois de dois sucessivos choques no preço internacional do petróleo na década de 1970 (1973 e 1979) terem inundado de divisas internacionais os países exportadores do produto. Ao contrário do que se poderia esperar, a abundância de divisas internacionais gerou diversos problemas econômicos e

políticos, que se agravaram após a reversão do ciclo de preços na década de 1980. O primeiro grande tema deste debate foi o possível efeito desindustrializante que um *boom* das exportações no setor de energia poderia provocar nos países (Corden e Neary, 1982 e Corden, 1984). Este fenômeno ficou popularmente conhecido como “Doença Holandesa”. A tese da “maldição dos recursos naturais” e as suas possíveis causas foram também fruto de amplo debate (Sachs e Warner, 1995, 1997). No que tange a análise de países em desenvolvimento, os autores enfatizavam principalmente a prevalência de um comportamento predatório e rentista nas classes burocráticas e políticas destes países (Gelb, 1988). Em menor escala, foram analisados casos de países que conseguiram transformar esta excepcional dotação de recursos naturais em uma alavanca para um crescimento sustentado, apesar de todas as indicações em contrário (Stevens, 2003a e 2003b).

Foi com base nestes casos de sucesso levantados pela literatura especializada que definimos que a nossa análise neste trabalho não deveria se restringir à determinista e vaga tese da “maldição dos recursos naturais”. Procuramos, assim, direcionar nosso estudo para a análise de experiências concretas para, a partir destas, identificar se a abundância de recursos naturais foi uma benção ou uma maldição para estes países (Stevens, 2003a e 2003b).

Seguindo a proposição de Stevens e Dietsche (2008), afirmamos que as pesquisas futuras sobre a "maldição dos recursos" e, em particular, sobre os países que obtiveram um bom desempenho, deveriam focar em capturar as condições internas e externas que provocam o realinhamento dos interesses nacionais ao longo do tempo e permitem a construção de políticas de desenvolvimento de longo prazo. Isto contrasta com as

explicações que definem exogenamente os interesses dos atores – teoria do agente principal -, e com as explicações que derivam os interesses dos agentes da presença de riqueza em recursos naturais – perspectiva estrutural.

Assim, uma agenda de pesquisa mais consistente deve explorar os reais conflitos de interesses entre os grupos sociais internos em diferentes países com recursos naturais abundantes. Além disso, ela não deve se basear apenas em trabalhos econométricos e quantitativos que, apesar de revelarem muitos aspectos importantes sobre os desafios econômicos e políticos de países com recursos naturais, são inadequados para captar as variações de interesses ao longo do tempo. Utilizar-se de explicações que ignoram o tempo e o contexto histórico nos impede de captar a dinâmica das potenciais combinações conjuntas de variáveis que podem induzir uma mudança institucional positiva. Como Rosser (2006b) apontou, o caminho que se deve seguir nesta matéria são os estudos de casos comparativos que buscam as condições sociais e políticas que permitiram aos países com recursos naturais abundantes escapar da “maldição dos recursos naturais”.

Foi com base nesta agenda de pesquisa que propusemos no segundo capítulo construir, de forma exploratória, uma tipologia a partir dos estudos de casos de Botsuana, da Nigéria e da Indonésia. Esta tipologia procurou capturar as diferenças encontradas nas experiências de gerenciamento e aplicação dos recursos oriundos dos recursos naturais nestes países.

Com isso, identificamos um caso clássico de **péssimo** gerenciamento dos recursos naturais abundantes, que classificamos com um caso de **fracasso** – a **Nigéria**. Em outra ponta, analisamos um caso **bem sucedido** de gerenciamento dos recursos naturais, ou

seja, que conseguiu transformar estes em uma alavanca para o crescimento econômico sustentado, que classificamos com um caso de **sucesso** – **Botsuana**. E, por fim, um caso que classificamos como **intermediário** – a **Indonésia**.

O estudo de caso da Nigéria demonstrou claramente que a trajetória histórica deste país, entre 1970 e o fim do século XX, foi marcada pelo declínio econômico, institucional e social. Entre os três países analisados, o país obteve a menor taxa média de crescimento do PIB, entre 1970 e 2000, com taxa média de 2,9% ao ano. Além disso, para o mesmo período, e, em valores correntes, o PIB *per capita* saiu de apenas US\$ 222, em 1970, para US\$ 797, em 2005. Em 2004, 46,9% da população vivia com menos de US\$ 2 por dia, apenas 36% tinha acesso a instalações sanitárias adequadas, e a expectativa de vida ao nascer era de apenas 48 anos, em 2008. E ainda, apenas 54,8% da população com mais de 15 anos é alfabetizada, e apenas 27,8% dos jovens freqüentam o ensino médio (ver anexo estatístico). Dessa forma, tanto a história dos acontecimentos políticos quanto os indicadores econômicos e sociais demonstram que a Nigéria, após 30 anos de exploração intensa de petróleo, continua um país pobre, injusto e com péssimos indicadores de qualidade de vida.

Por outro lado, o estudo de caso de Botsuana demonstrou que este país gerenciou de forma eficiente os recursos naturais abundantes e, com isso, gerou benefícios econômicos e sociais para grande parcela da população. Entre os três países analisados, Botsuana obteve a maior taxa média de crescimento do PIB entre 1970 e 2000, com crescimento anual médio de mais 10%. Para o mesmo período, em valores correntes, o PIB *per capita* saiu de apenas US\$ 139, em 1970, para surpreendentes US\$ 5.576, em 2005. Além disso, no ano 2000, o estoque total da dívida externa do país representava

apenas 8% do PIB, situação bem mais confortável do que da Indonésia – com 86,2% do PIB – e da Nigéria – com 68,2% do PIB. No que se refere ao acesso a instalações sanitárias adequadas, 74% da população urbana de Botsuana conta com este serviço. A expectativa de vida ao nascer, influenciada pela tragédia do HIV/AIDS, caiu de 60 anos, em 1990, para 54 anos, em 2008. No campo educacional, 81,2% da população com mais de 15 anos é alfabetizada, 85,7% das crianças freqüentam o ensino primário e 64,4% dos jovens freqüentam o ensino médio (ver anexo estatístico). Além disso, outros fatores indicam que Botsuana pode ser classificado como um caso de sucesso: a manutenção de uma relativa estabilidade da taxa de câmbio real; o contínuo acúmulo de reservas internacionais; e a sustentação de um sistema eleitoral multipartidário desde a sua independência da Inglaterra, em 1960 (Auty 1999).

No que se refere à Indonésia, apesar de boa parte da literatura especializada apontar que o país é um caso bem sucedido de gerenciamento e aplicação eficiente da riqueza oriunda dos recursos naturais, a classificamos em nossa tipologia como um caso intermediário. Como descrito anteriormente, a ditadura militar chefiada pelo General Soeharto, em sua fase de ascensão ao poder, assassinou 500.000 pessoas para conter os protestos populares, o que incluía grande parte dos membros do partido comunista indonésio e camponeses. Além disso, o período da Nova Ordem, sob a liderança de Soeharto, foi marcado pela ausência de um sistema político multipartidário com eleições livres, e por um sistema de “franquias” que caracterizava a corrupção em larga escala de servidores públicos no país. Por essas razões, acreditamos que as condições políticas sob as quais as conquistas econômicas e sociais da Indonésia foram assentadas nos impedem de classificá-la como um caso de sucesso.

## ANEXO ESTATÍSTICO

### I) População:

**Tabela 1**

População Total			
Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
2000	1.722.554	205.280.270	124.842.371
2009	1.949.780	229.964.723	154.728.892

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

### II) Área Geográfica:

**Tabela 2**

Area Geografica em Km2		
Botsuana	Indonésia	Nigéria
566.730	1.811.570	910.770

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

### III) Indicadores Econômicos:

**Tabela 3**

Taxa média de crescimento do PIB			
Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1971 – 80	15,4	7.9	4.9
1981 – 90	11,7	6.4	1.3
1991 – 2000	5,8	4.4	2.7

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

**Tabela 4**PIB *per capita* (US\$ correntes)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1970	139	83	222
1975	434	245	434
1980	1.077	532	862
1985	960	538	334
1990	2.805	645	293
1995	3.080	1.056	254
2000	3.270	804	368
2005	5.576	1.304	797

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators***Tabela 5**

Taxa de inflação média (%) - preço ao consumidor

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1975 – 80	11,9	15,4	19,5
1981 – 1990	10,6	8,6	20,6
1991 – 2000	10,5	14,1	30,6

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*



**Tabela 6**

Total de Reservas (em 1.000.000 US\$ correntes, incluindo ouro)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1970	-	160	223
1976	72	1.504	5.256
1980	334	6.802	10.639
1985	758	5.989	1.891
1990	3.331	8.656	4.128
1995	4.695	14.907	1.709
2000	6.318	29.352	10.099
2005	6.309	34.730	28.632

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

**Tabela 7**

Participação dos recursos naturais nas exportações e nas receitas do governo

% das Exportações Totais

% das Receitas do Governo

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1965	-	36	26	-	-	7
1970	-	40	58	-	28	26
1975	-	75	93	-	56	81
1980	-	0	96	-	69	81
1985	-	68	97	-	66	75
1990	-	43	97	-	34	79
MR*	89	22	96	-	25	76

Fonte: Para Indonésia - Central Bureau of Statistics para a Nigéria, Pearson 1969, Forrest 1995. MR (Mais Recente) 2003 - Indonesia Country Report (2004) e Nigeria Country Report (2003) apud Lewis. Para Botsuana MR (2000-2004) em Auty 2005.

**Tabela 8**

Dívida Externa - Estoque Total e % do PIB (em US\$ 1.000.000 correntes)

Ano	Botsuana		Indonésia		Nigéria	
	Estoque	% PIB	Estoque	% PIB	Estoque	% PIB
1970	17	18,0%	4.528	46,9%	836	6,7%
1975	147	41,7%	11.497	35,8%	1.687	6,1%
1980	135	12,8%	20.937	26,8%	8.921	13,9%
1985	345	31,0%	36.715	42,0%	18.643	65,6%
1990	552	14,6%	69.871	61,1%	33.438	117,4%
1995	717	15,0%	124.413	61,6%	34.092	121,3%
2000	452	8,0%	143.358	86,9%	31.354	68,2%

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators***IV) Indicadores de Educação:****Tabela 9**

Frequência Escolar Líquida\*

Ano	Ensino Primário			Ensino Secundário		
	Botsuana	Indonésia	Nigéria	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1975	56,7	74,7	-	10,2	18,1	-
1980	72,9	-	-	14,2	-	-
1985	83,9	98,2	-	21,9	-	-
1991	89,4	95,1	-	39,1	39,6	-
2000	82,5	94,3	62,96	61,6	49,7	-
2005	85,7	95,6	65,54	64,4	59,2	27,6

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

\* Taxa de escolarização líquida é razão de crianças em idade escolar oficial - com base na Classificação Internacional de Educação de 1997 - que estejam matriculados na escola, sobre a população da idade escolar oficial correspondente.

**Tabela 10**

Taxa de Alfabetização (de pessoas com 15 anos ou mais)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1980	-	67,3	-
1991	68,6	81,5	55,4
2003	81,2	90,4	54,8

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

### V) Indicadores de Saúde:

**Tabela 11**

Expectativa de vida ao nascer (anos de vida)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1970	54,4	47,6	40,4
1980	60,3	54,4	44,8
1990	64,1	61,5	44,6
2000	50,6	67,4	45,9
2008	54,2	70,8	47,9

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

**Tabela 12**

Gasto *per capita* em saúde\* (Em US\$ PPP correntes)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
2003	263,3	26,6	38,1
2004	368,6	26,9	43,2
2005	413,2	25,4	52,8
2006	362,2	30,9	66,8
2007	372,0	41,8	74,2

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

\* público e privado

**Tabela 13**

Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 nascimentos)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1970	92,3	103	-
1975	76	90,3	126,7
1980	60,4	78,1	126,3
1985	50,1	65,4	125,9
1990	46,3	56,4	125,5
1995	56,7	45,6	125,1
2000	65,9	39,5	113,8
2005	46,6	33,7	97,3

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

**Tabela 14**

Proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza (Linha de US\$ 2 PPP)

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1986	25,8	-	38,8
1993	-	-	37,0
1994	22,3	-	-
1996	-	-	49,7
2004	-	-	46,9
2005	-	17,3	-

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

**Tabela 15**

Percentual da população urbana com acesso a instalações sanitárias adequadas

Ano	Botsuana	Indonésia	Nigéria
1970	58	58	39
1980	63	60	38
1990	67	63	37
2000	72	66	36
2008	74	67	36

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

## **BIBLIOGRAFIA:**

ACEMOGLU, D., ROBINSON, J. & JOHNSON, S. (2001) - An African Success Story: Botswana. Em: C.E.P.R. Discussion Papers n. 3219.

AHMED SID, A. (1996) *Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis*. Arquivos Celso Furtado 1. Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas. Editora Contraponto, 2008.

AUTY, R (2005) Natural resource rent-cycling outcomes in Botswana, Indonesia and Venezuela. *International Social Science Journal* . Volume 57, Issue 1, ps 33–44, May 2005.

AUTY, R. (1999) The transition from rent-driven growth to skill-driven growth: recent experience of five mineral economies, in: J. Mayer, B. Chambers and A. Farooq (eds) *Development Policies in Natural Resource Economies* (Northampton: Edward Edgar Publishing, Inc.), pp. 55–77.

BOIANOVSKY, M. (2010) Commodities, Natural Resources and Growth: A Survey through the History of Economic. *Preparado para: World Bank workshop on “Myths and Realities of Commodity Dependence: Policy Challenges and Opportunities for Latin America and the Caribbean”*; Washington D.C.; 17-18 September 2009

BRESSER-PEREIRA (2010) Doença Holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. Em Bresser-Pereira (org) *Doença Holandesa e indústria*. Editora FGV.

BRUNNSCHWEILER, C.(2007) – Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions and Economic Growth. *World Development* Vol. 36, No. 3, pp. 399–419, 2008.

CORDEN, W (1984) Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, No. 3 (Nov., 1984), pp. 359-380

CORDEN, W & NEARY, J (1982) Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, Vol. 92, No. 368, pp. 825-848.

CORREA, D. e LIMA, G. (2010) Crescimento econômico impulsionado por recursos naturais: uma nota sobre a experiência de Botswana. *Rev. Econ. Polit.* vol.30 no.2 São Paulo Abril-Junho.

FALOLA, T. e HEATON, M. (2008) A History of Nigeria. *Cambridge University Press*.

FURTADO, C. (1957) O desenvolvimento recente da economia venezuelana. *Arquivos Celso Furtado 1. Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Editora Contraponto, 2008.

FURTADO, C. (1974) Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais. *Arquivos Celso Furtado 1. Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Editora Contraponto, 2008.

HILLBOM, H (2008) Diamonds or Development? A structural assessment of Botswana's forty years of success. *Journal of Modern African Studies*, 46, 2 (2008), pp. 191–214.

HIRSCHMAN, A. (1958) - *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, 1958.

HUMPHREYS, M. e SUDBU, M (2007) The Political Economy of Natural Resource Funds. *Escaping The Resource Curse*. Ed. Humphreys, M.; Sachs, J.; Stiglitz, J. Columbia University Press.

GELB, A. e BIENEN. H. (1989) Nigeria: From Windfall Gains to Welfare Losses? Em: *Oil Windfalls Blessing or Curse?* Alan Gelb and Associates. The World Bank. Oxford University Press.

KARL, L. T (2007) Ensuring Fairness – The Case for a Transparent Fiscal Social Contract. *Escaping The Resource Curse*. Ed. Humphreys, M.; Sachs, J.; Stiglitz, J. Columbia University Press.

KUHNLE, S e HORT, S. (2003) The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons to the Developing Worl. Artigo base do projeto 'Social Policy in a Development Context' *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Palais des Nations, Genève, Switzerland*.

LEDERMANN, D & MALONEY, W, F (2003). Trade structure and growth. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 3025.

LEWIS (2007) Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria. *The University of Michigan Press*.

MACFARLAN, M e SGHERRI, S (2001) The Macroeconomic Impact of HIV/AIDS in Botswana. *IMF Working Paper* 01/80.

MCLEOD, R. H. (2000) Government-business relations in Soeharto's Indonesia. *Reform and recovery in East Asia: the role of the state and economic enterprise*. Ed. Peter Drysdale. Routledge, Londres e Nova Iorque, 2000.

OBADARE, E (1999) *Democratic Transition and Political Violence in Nigeria*. African Development, Vol XXIV, N. 1 e 2, 1999.

- ODULARU (2008) *Crude oil and the Nigerian economic performance*. Oil and Gas Bussines, 2008.
- OOMES, N. e KALCHEVA, K (2007) Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms? *IMF Working Paper* No. 07/102.
- OSAGHAE (2001) *From accommodation to self-determination: Minority Nacionalism and the Restructuring of the Nigerian State*. Nationalism & Ethnic Politics, Vol 7, No 1, Spring 2001.
- POTEETE, A (2009) Is Development Path Dependent or Political? A Reinterpretation of Mineral-Dependent Development in Botswana. *Journal of Development Studies*, Vol. 45, No. 4, 544–571, April 2009
- PREBISCH, R (1949) “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas” R. Bielschowsky (org.) *Cinquenta Anos de pensamento na Cepal*, vol 1, CEPAL/COFECON, 2000.
- ROSS, M. (1999) The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, Vol. 51, No. 2 (Jan., 1999).
- ROSSER, A (2007) Escaping the Resource Curse: The Case of Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*. Vol 37, nº 1, pp. 38-58.
- SACHS, J. D. & WARNER, A.M. (1995) – Natural resource abundance and economic growth. *NBER Working Economic Paper No. 5398*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- SACHS, J. D. & WARNER, A.M. (1997) “Natural Resource Abundance and Economic Growth.” *Development Discussion Paper No. 517a*, Harvard Institute for International Development.
- SACHS, J. D. & WARNER, A.M. (2001) Natural Resources and Economic Development. The curse of natural resources. *European Economic Review* 45, pp. 827-838.
- SALA-i-MARTIN, X & SUBRAMANIAN, A (2003). Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria. *NBER working paper*, no. 9804.
- SARRAF, M e JIWANJI, M (2001) Beating the Resource Curse - The Case of Botswana. *Environmental Economics Series*. Paper n. 83. World Bank Environmental Department.
- SERRANO, F (2004) *Relações de Poder Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível*. Em Fiori (2004) (org) O Poder Americano. Coleção Zero a Esquerda. Editora Vozes.



STEVENS, P (2003a) Resource Impact: Curse or Blessing? A Literature Survey. *Journal of Energy Literature*. Vol. 9, no. 1, pp. 1-42. Jun 2003

STEVENS, P (2003b) Resource Impact: Curse or Blessing? Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy. University of Dundee. *Unpublished working paper*.

STEVENS, P. e DIETSCHE, E (2008) Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy* 36 (2008) 56–65.

STINJS (2005) Resource curse and economic growth revisited. *Resources Policy* Volume 30, Issue 2, June 2005, pg 107-130.

TAYLOR, I (2002) Botswana's "Developmental State" and the Politics of Legitimacy. Artigo preparado para International Conference 'Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance', University of Sheffield, United Kingdom, July 4-6, 2002.

TORRES FILHO, E. T. (2004) *O papel do Petróleo na Geopolítica Americana*. Em Fiori (2004) (org) *O Poder Americano*. Coleção Zero a Esquerda. Editora Vozes.

TSIE, B (1996) The Political Context of Botswana's Development Performance. *Journal of Southern African Studies*, Vol. 22, No. 4 (Dec., 1996), pp. 599-616.

USI, N. (1996) Policy Adjustments to the Oil Boom and their Evaluation: The Dutch Disease in Indonesia; *World Development*, Vol. 24, No. 5, pp. 887-900.

World Bank (2005). Where is the wealth of nations? Measuring capital for the XXI century. *IBRD/World Bank, Washington, DC*.