

JOÃO VICTOR MACHADO

MARCO ANTÔNIO MARTINS DA ROCHA

SISTEMATIZANDO O NACIONALISMO DOS RECURSOS NA
LITERATURA A PARTIR DE UMA REVISÃO DOS ESTUDOS
SOBRE PETRÓLEO: DEFINIÇÃO, CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Recebido em 23/05/2021

Aprovado em 08/11/2021

SISTEMATIZANDO O NACIONALISMO DOS RECURSOS NA LITERATURA A PARTIR DE UMA REVISÃO DOS ESTUDOS SOBRE PETRÓLEO: DEFINIÇÃO, CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Resumo

O artigo tem como objetivo sistematizar a literatura sobre Nacionalismo dos Recursos (NR) dentro da dimensão dos estudos sobre petróleo. O fenômeno é entendido como o aumento do poder empreendido pelo Estado na gestão, exploração e desenvolvimento dos recursos naturais. Do ponto de vista metodológico, busca-se, primeiramente, desenvolver e sistematizar as principais contribuições, precisando o debate em elementos básicos, como definição, causas e consequências do fenômeno. Posteriormente, propõe-se um levantamento crítico do que foi apresentado, para, ao final, propor novos fundamentos teóricos. Conclui-se que as abordagens sobre o NR são de caráter heterogêneo, podendo ser organizadas em três categorias: i) interpretações que se baseiam nos pressupostos liberais; ii) contribuições que partem dos modelos de barganha; e iii) contribuições que enfatizam os determinantes políticos e institucionais. Ademais, o artigo propõe dois elementos para fundamentar a análise do fenômeno: a incorporação da teoria das convenções e a proposição da ideia de *embedded autonomy*.

Palavras-chave: Nacionalismo dos Recursos; Estado; recursos naturais; petróleo.

JOÃO VICTOR MACHADO

Mestre e doutorando em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT - IE/Unicamp).

E-mail: joao.vmachado.economia@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3171-5124>

MARCO ANTÔNIO MARTINS DA ROCHA

Mestre e doutor em Teoria Econômica pela Unicamp, pesquisador do NEIT - IE/Unicamp e professor do Instituto de Economia da Unicamp.

E-mail: mamrocha@unicamp.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5377-5534>

Abstract

The article aims to systematize the literature on Resource Nationalism (RN) within the dimension of oil studies. The phenomenon is understood as the increase of the power undertaken by the state in the management, exploitation and development of natural resources. From a methodological point of view, the fundamental aim is to develop and systematize the main contributions, specifying the debate on basic elements, such as definition, causes and consequences of the phenomenon. Subsequently, it is proposed a critical survey of what was presented, in order to propose new theoretical foundations. It is concluded that the approaches to RN are heterogeneous, and can be organized into three categories: i) interpretations that are based on liberal assumptions; ii) contributions from bargain models; and iii) contributions that emphasize political and institutional determinants. Furthermore, the article proposes two elements to support the analysis of the phenomenon: the incorporation of the theory of conventions and the proposition of the idea of embedded autonomy.

Keywords: Resource Nationalism; state; natural resources; oil.

JEL: F52, H1, Q34, Q35.

I. Introdução

O artigo tem como objetivo sistematizar a literatura sobre Nacionalismo dos Recursos (NR) dentro da dimensão dos estudos do petróleo. O termo colocado em evidência no estudo compreende os recursos naturais de maneira geral, incluindo petróleo e produtos minerais. Entretanto, a pesquisa está orientada, especificamente, para a leitura do setor petrolífero. Dessa forma, NR pode compreender outras denominações, como Nacionalismo do Petróleo e Nacionalismo Energético.

Do ponto de vista metodológico, busca-se, primeiramente, desenvolver e sintetizar as principais contribuições, precisando o debate em elementos básicos, como definição, causas e as consequências do fenômeno. Posteriormente, propõe-se um levantamento crítico do que foi apresentado, para, ao final, sugerir novos fundamentos para uma leitura robusta sobre o fenômeno.

O tema ganhou notoriedade após o aumento no preço das *commodities* no início do século XXI, quando vários estudos se dedicaram a entender quais são os instrumentos nas mãos do Estado para aproveitar as oportunidades oriundas dos recursos naturais. O tema está presente em setores especializados do governo, entidades representativas e no ambiente de negócios. Dado que o tema ganhou proeminência recentemente no meio acadêmico (CHILDS, 2016), a pesquisa fica restrita a este campo.

O NR é uma forma de compreender a participação do Estado na exploração de petróleo, assim como o papel exercido pelos seus instrumentos. O fenômeno é entendido aqui como o aumento do poder empreendido pelo Estado na gestão, exploração e desenvolvimento dos recursos naturais. Efetivamente, o NR compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para aumentar o controle do Estado, seja para fortalecer suas companhias nacionais, assegurar que empresas locais façam parte das decisões de produção e investimento, seja para garantir a maximização dos aluguéis adquiridos pelo Estado com a exploração dos recursos; tudo isso

em detrimento da participação estrangeira no processo de acumulação industrial. A sistematização proposta parte do fato de que os recursos sob o solo são um patrimônio nacional e, assim, deveriam ser usados para o interesse nacional. O direito soberano do Estado Nacional sobre os recursos foi, inclusive, difundido através de resoluções aprovadas pela Organização das Nações Unidas nas décadas de 1950/60¹.

Entretanto, a leitura sobre o NR não é abordada de forma unificada na literatura. Percorre um conjunto de abordagens, que se debruçam sobre formas alternativas para entender as causas, os determinantes e as consequências desse fenômeno. Esses modelos modificam-se na incorporação e na influência de variáveis políticas, econômicas e institucionais, além das concepções ideológicas quanto ao papel do Estado dentro da economia. Cabe aqui o contraste com os argumentos que permeiam a teoria da Maldição dos Recursos, que focam exclusivamente em relacionar a abundância de recursos naturais com o aumento das fragilidades dos governos e com as limitações em termos de crescimento e desenvolvimento econômico. A abordagem do NR coloca-se em uma perspectiva mais ampla. Interroga-se sobre a capacidade dos governos de aproveitar as oportunidades advindas com os recursos para construir uma rota sustentável, autônoma e eficiente de desenvolvimento econômico.

É possível dividir as contribuições sobre o NR em três grupos: i) interpretações que se baseiam nos pressupostos liberais; ii) contribuições que partem dos Modelos de Barganha; e iii) contribuições que enfatizam os determinantes políticos e institucionais.

O papel do Estado é um fator decisivo nas contribuições sobre o tema. As leituras que se aproximam dos pressupostos liberais associam o Nacionalismo dos Recursos com a restrição da capacidade de oferta das indústrias

¹ A primeira resolução ratificou a “Soberania permanente para os recursos naturais” - 1952. Posteriormente, posicionou-se para garantir o princípio: “Riqueza nacional de acordo com o interesse nacional” - 1962. Logo em seguida, recomendou que os países maximizassem a exploração de seus recursos naturais, assumindo o controle sobre a produção, gestão e marketing - 1966 (JOFFÉ et alii, 2009; PRYKE, 2017).

regionais ou nacionais. As contribuições nessa categoria incorporam críticas ao uso de instrumentos por parte do governo para regular a exploração dos recursos. Trata-se, de certa forma, de defensores da superioridade do livre mercado. Grande parte da literatura difundida sobre NR envolve os chamados “modelos de barganha”. Esses modelos buscam explicar o fenômeno como o resultado da alternância do poder de negociação entre governos e empresas internacionais, potencializados pelo movimento dos preços e pela maturidade industrial. Recentemente, alguns autores têm se distanciado do entendimento do NR a partir dos modelos de barganha. Ademais, esses autores têm buscado explicações fora do ideário econômico, incorporando fatores políticos e institucionais, formando um terceiro grupo, heterogêneo, que investiga os fenômenos que permeiam o NR.

O estudo justifica-se por duas razões principais. Em primeiro lugar, o tema é tratado de forma heterogênea e relativamente dispersa na literatura, os autores partem de abordagens distintas para entender as causas, os determinantes e as consequências do NR; nesse sentido, a sistematização dos estudos, isto é, o enquadramento dos autores entre vertentes teóricas e abordagens metodológicas auxilia em uma compreensão integral e mais abrangente sobre o fenômeno. Adicionalmente, o artigo trata de estudos sobre uma *commodity* altamente estratégica do ponto de vista da evolução da economia capitalista mundial, em que o Estado foi um ator central, seja diretamente, na articulação econômica estrutural junto a instrumentos de política pública, ou indiretamente, a partir de política de preços, subsídios e financiamento. Sendo assim, a pesquisa possibilita constatar semelhanças e divergências entre as interpretações, além de entender os determinantes do papel do Estado pela ótica do NR, tornando-se uma referência importante para projetar as transformações que ocorrem no setor.

O trabalho está estruturado em quatro seções além da introdução. A segunda seção compreende as leituras que se aproximam dos pilares da interpretação liberal. A seção 3 recupera as contribuições que fundamentaram a interpretação com base nos modelos de barganha. Posteriormente, na seção

4, resgatam-se as contribuições que vão além da barganha e enfatizam aspectos políticos e institucionais. Na seção 5, são apresentados novos elementos para a definição do fenômeno, seguida pelas considerações finais e referências.

2. Nacionalismo dos Recursos e a leitura liberal

As definições incorporam desde princípios liberais até estudos que aprofundam a influência do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. O papel do Estado é um fator decisivo na orientação indicada pelas contribuições. Nesse sentido, as leituras que se aproximam dos pilares da leitura liberal associam o Nacionalismo dos Recursos à intervenção do Estado no setor de energia, e, conseqüentemente, à limitação da operação de petroleiras internacionais. Essa limitação, ligada a aspectos de eficiência, por sua vez, resultaria na restrição da capacidade de oferta da indústria regional ou nacional.

Em uma interpretação com base no viés ortodoxo, Armentano (1981) faz uma defesa da eficiência dos mercados, destacando que a intervenção do Estado perturba a operação eficiente advinda dos acordos estabelecidos pelo mercado, afirmando também que um dos reflexos do intervencionismo é dificultar o processo empreendedor na alocação de recursos escassos. Em síntese, a intervenção do governo levaria à perda de eficiência econômica e de bem-estar. Dessa forma, o autor afirma que o setor petrolífero no período 1846-1911 representou o triunfo do mercado competitivo. A baixa regulamentação estatal nessa fase traduziu-se em forte crescimento e desenvolvimento das atividades do setor. Após esse período, com o aumento da regulação dos recursos nas décadas posteriores, o setor passaria a se tornar ineficiente.

No trabalho de Barbieri (2011), a partir da ótica de países consumidores, são colocadas questões que auxiliam na compreensão do conceito para a leitura liberal. A autora considera o Nacionalismo dos Recursos a partir do

entendimento de “diplomacia energética”². O estudo foi desenvolvido observando as políticas da Coreia do Sul na América Latina e os desafios que são colocados para a segurança energética em um cenário de crescimento da demanda por energia. O conceito é entendido como a garantia de fontes de energia a partir da consolidação de parcerias com as nações produtoras, através de programas de intercâmbio, criação de institutos de pesquisa, fórum e reuniões diplomáticas.

Nessa leitura está a associação do NR com fenômenos de “estatismo” ou “neomercantilismo”, afirmando que o aumento do controle dos recursos por parte do Estado representaria uma limitação do fornecimento global de petróleo e gás ao restringir os aportes de investimentos no setor. Dito de outra forma, a intervenção dos Estados nacionais seria uma ameaça aos níveis de oferta e de segurança energética global, dado que o recurso é utilizado como uma ferramenta política ou de soberania nacional. Por fim, a autora reconhece que o nacionalismo energético na América Latina opera como uma reação às receitas neoliberais, na tentativa de proteger alguns dos seus recursos mais importantes. Entretanto, emprega uma ênfase negativa ao tratar do aumento do controle estatal, apoiado no fortalecimento de petrolíferas nacionais, nos casos de México, Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador. Em contraposição, enaltece a abertura ao capital estrangeiro e a promoção da “competitividade regulada” lideradas por Brasil, Colômbia e Peru (BARBIERI, 2011).

Uma interpretação que resume bem essa perspectiva está contida na leitura de Mabro (2008). O autor faz um esforço para analisar as consequências do Nacionalismo dos Recursos (denominado no trabalho de Nacionalismo do Petróleo) para as petrolíferas internacionais, nacionais e também suas implicações para a segurança energética, destacando que constitui um fenômeno antigo e universal, responsável por impor limites distintos para

² Diplomacia é entendida aqui como um instrumento do governo para negociações, construção de redes internacionais e como forma de assistir políticas socioeconômicas estrangeiras (BARBIERI, 2011).

as empresas estrangeiras. O autor ressalta que a intervenção dos governos no setor petrolífero não se restringe a países produtores do “Terceiro Mundo”, citando exemplos da Inglaterra antes da Primeira Guerra Mundial, ao adquirir 51% das ações da *Anglo-Persian Oil Company*, e de outros países europeus, como França, Espanha e Itália, a partir da criação de empresas estatais. O mesmo destaque é feito por Bremmer e Johnston (2009), ao afirmarem que o NR também está presente em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como Canadá e Reino Unido, e está surgindo nos EUA e na Austrália.

Mabro (2008) traz uma contribuição importante ao elencar três fatores que podem motivar o NR: i) desconfiança dos países em desenvolvimento em relação às potências estrangeiras, dado o histórico colonialista, e pelo receio a novos protótipos de imperialismo; ii) a importância do petróleo para a geração de renda do país, sendo muitas vezes o único recurso com potencial exportador; e iii) o temor de que as cláusulas dos contratos firmados entre os governos e as empresas estrangeiras sejam prejudiciais ao país anfitrião, com a mudança de cenários no decorrer do tempo.

Qualquer um desses fatores, ou a combinação de alguns deles, fará com que os governos tentem modificar as condições dos contratos ou expropriar (quase sempre com algum tipo de compensação financeira) parte, ou a totalidade, dos ativos de uma empresa (MABRO, 2008, p. 85, tradução nossa).

Em síntese, a análise de Mabro (2008) aproxima-se da interpretação tradicional, associando NR à limitação da operação de petroleiras internacionais no setor *upstream*³ da cadeia de petróleo e gás, e conseqüentemente, da capacidade de investimento no setor em relação a um mundo aberto. O que a distingue das análises anteriores é a incorporação de fatores históricos, a introdução das “ineficiências de contrato”, além de fatores causais.

³ A indústria do petróleo é comumente dividida em duas cadeias: i) *upstream* – envolve as atividades de produção e exploração de petróleo e ii) *downstream* – atividades relacionadas a refino, distribuição e comercialização.

A partir de exposições heterogêneas, a conexão entre as contribuições nesse conjunto de autores está na incorporação de críticas ao uso de instrumentos por parte do governo para regular os recursos naturais. Trata-se, de certa forma, de defensores da superioridade do livre mercado. Entretanto, as contribuições por trás dos “defensores do mercado” merecem um conjunto de críticas, a começar pelo pressuposto básico à indústria do petróleo, de que os recursos a serem explorados no subsolo pertencem ao Estado, o que implica na sua administração perante os agentes produtivos. Cabem, aqui, críticas a respeito da falta de precisão das leituras no entendimento da estrutura do mercado em questão. Nesse ponto, ganha destaque a colocação de Alveal Contreras (1994, p. 90): “Na história da indústria petrolífera não existe ‘livre jogo’ das forças de mercado. O longo prazo dos investimentos, o controle do mercado, da técnica, da organização industrial e do financiamento exigem a presença de estruturas oligopolistas centradas em grandes empresas que planejam todos os fatores apontados”.

Essas leituras não conseguem captar as mudanças das organizações ao longo do tempo, além de omitirem variáveis políticas, exceto no caso de Barbieri (2011). Elementos tais, que alteram a flexibilidade e a capacidade dos canais de oferta, influenciam os níveis de preços e o potencial de fornecimento de curto prazo, assim como a capacidade de acumulação e geração de riqueza na indústria. Daí a importância de destacar a politização⁴ do mercado do petróleo, definida por Wilson (1987) como a hegemonia dos critérios políticos na tomada de decisão. Entende-se que o NR é central em mercados voláteis com potencial econômico estratégico, como o caso do petróleo, o que justifica a participação política mais ativa dos governos para reduzir a incerteza.

⁴ Para mais informações sobre a politização, consultar Wilson (1987).

3. Nacionalismo dos Recursos e os modelos de barganha

Grande parte da literatura difundida sobre NR envolve os chamados “modelos de barganha”. Esses modelos buscam explicar o fenômeno como o resultado das negociações e/ou da disputa entre companhias internacionais de petróleo e os governos responsáveis por receber essas empresas. Dentre os mais difundidos, destaca-se o modelo de ciclo de mercado (MCM) e o modelo de barganha obsolescente (MBO).

O modelo de ciclo de mercado foi incorporado à literatura com Wilson (1987) e destaca que o NR está ligado, principalmente, ao movimento dos preços. A análise do autor ganha espaço devido à falta de elementos conceituais para explicar as crises energéticas dos anos 1970. Sua preocupação central é relacionar os mercados internacionais com a dimensão política, além de realçar o caráter cíclico dos mercados do petróleo.

O modelo de Wilson (1987)⁵ busca associar o movimento histórico dos preços, a volatilidade do mercado de petróleo, a influência da organização industrial, assim como colocar o aspecto político no centro da análise. O modelo está ligado ao “momento do mercado”, *i.e.*, às condições econômicas e comerciais vigentes no momento de negociação dos contratos entre as companhias internacionais de petróleo (CIP) e os governos hospedeiros. Essas condições mudam com o decorrer do tempo entre os compradores e vendedores de petróleo, assim como as políticas diferem radicalmente de mercados em alta e mercados em queda. Quando o mercado está em ascensão, com preços altos e, conseqüentemente, uma alta geração de riqueza, os exportadores ganham poder nas negociações. Quando a situação se inverte, a vantagem passa para as mãos dos compradores de petróleo (WILSON, 1987).

Basicamente, o *driver* do Nacionalismo dos Recursos no MCM é o nível de preços. O aumento dos preços fortalece o poder de barganha dos Estados hospedeiros, permitindo a imposição de demandas onerosas para

⁵ Denominado de “ciclo petropolítico” (tradução nossa).

as empresas, enquanto sua redução atua de forma contrária, forçando os governos a adotarem políticas energéticas liberais. Esse seria o principal elemento para a caracterização cíclica do fenômeno. Esse modelo foi utilizado na literatura acadêmica, por Joffé et alii (2009), Luciani (2011) e por organismos internacionais como *International Energy Agency* (IEA, 2007) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2007).

Uma abordagem similar é denominada de modelo de barganha obsolescente (MBO), desenvolvido inicialmente por Vernon (1971) e Mikesell (1971). O modelo compartilha o entendimento do NR como uma consequência das negociações entre CIP e o Estado que as recebe, mas o *driver* principal do fenômeno é a maturidade da indústria de recursos naturais.

Quando um investidor estrangeiro se aventura em um país na busca pela exploração e produção de recursos naturais, normalmente é celebrado um contrato entre o governo hospedeiro e o investidor estrangeiro. Em quase todos os casos, a barganha chega a ser um processo formal, e é responsável por estabelecer compromissos entre ambas as partes. Assim, o ponto de partida do poder de barganha é o contrato inicial e quando este ou algum outro contrato de qualquer natureza, que indique as condições para iniciar a exploração dos recursos naturais, é estabelecido. Entretanto, o conflito se coloca a partir do momento em que os investimentos são bem sucedidos (VERNON, 1971; MIKESSEL, 1971).

Esses conflitos são divididos por Mikesell (1971) em quatro categorias: i) a divisão total da renda líquida entre os investidores estrangeiros e o governo hospedeiro; ii) o controle da produção e dos preços, e outros indicadores que afetam o nível de riqueza gerada; iii) os impactos domésticos das operações realizadas pela companhia estrangeira e iv) relacionada ao controle e à forma legal por trás das operações. “Além disso, a forma legal de controle pode ter significado mais político do que econômico ou operacional” (MIKESSELL, 1971, p. 30, tradução nossa).

O risco desempenha um papel central na análise do MBO. Os contratos para novas áreas de exploração deveriam levar em consideração o risco de investimentos frustrados e, assim, estabelecer um retorno apropriado. A avaliação do risco também atende a possibilidade do contrato ser alterado ao longo do tempo. Logo, quanto maior o risco, em hipótese, maior deveria ser o preço de oferta do capital em uma licitação competitiva (MIKESSEL, 1971).

Em resumo, os conflitos têm uma lógica dinâmica. Projetos implementados em indústrias nascentes, as empresas tendem a levar vantagem nas negociações, pois o Estado volta seus interesses para atrair capitais. Conforme os investimentos se materializam, o nível de incerteza e do risco dos projetos diminui, permitindo aos governos aumentar sua capacidade de regulação. A existência de “terceiros”, como sindicatos, partidos nacionalistas ou populistas, fortalece o poder de barganha dos governos. Porém, essas pressões são contrabalançadas pela dependência, em alguns casos, de capitais e tecnologia estrangeira, passando o poder de barganha para as mãos das CIP.

Em uma análise intermediária entre os modelos supracitados, está o trabalho de Stevens (2008). O trabalho do autor, baseado na produção de petróleo no Oriente Médio, utiliza o NR a partir de dois componentes: i) da limitação de companhias internacionais de petróleo no setor e ii) a ideia de ampliar o controle nacional sobre o desenvolvimento dos recursos naturais. Os possíveis *drivers* para o NR, segundo o autor, são: a percepção de que as companhias internacionais estão se apropriando de forma excessiva da geração de riqueza, e a ideia de que a extração por atores estrangeiros não gera benefícios suficientes, mesmo pagando taxas e impostos. A concepção cíclica incorpora um elemento que vai além dos fatores econômicos, relacionada a um componente ideológico, que representa a percepção sobre o papel do Estado na economia (STEVENS, 2008).

Com o fortalecimento do poder dos Estados nacionais haveria um avanço do NR e, conseqüentemente, uma suposta queda dos investimentos no setor, que, por sua vez, levaria à escassez de petróleo bruto. Com os preços

elevados, esse movimento é contínuo. Entretanto, com a queda do preço e da capacidade de expansão da indústria, o poder de barganha dos governos produtores diminui em detrimento do fortalecimento do poder de barganha das empresas internacionais. E assim, o NR tende a recuar, abrindo o setor *upstream* ao capital estrangeiro. A questão que o autor coloca ao final é sobre quanto tempo podem durar a alta dos preços e o vigor do NR (STEVENS, 2008).

O trabalho de Joffé *et alii* (2009) também se baseia nos modelos de barganha. Na leitura dos autores, o NR representa um risco sistêmico, que se altera ao longo do tempo, para as companhias internacionais, deixando explícito na sua leitura um conflito entre agentes públicos e privados. Para os autores, o NR é um fenômeno que implica obter máxima vantagem nacional da exploração dos recursos naturais. O caráter cíclico expressa-se na maneira pela qual está atribuído o papel exercido pelas CIP na exploração dos recursos. Com essa leitura, os autores utilizam o fenômeno do NR para introduzir o tema das expropriações – segundo eles, o risco não comercial mais grave enfrentado pelos investidores. As expropriações podem ser a partir do aperto fiscal, chamada de “expropriação gradual”, da imposição de restrições às operações e, em casos extremos, das expropriações diretas pelo país anfitrião. Próximo ao modelo de Stevens (2008), o nível de preços seria uma das causas principais do fenômeno.

Ainda incorporando modelos de barganha, mas tangenciando a análise tradicional, o artigo de Peigo e Ruas (2015) propõe uma interpretação do Nacionalismo dos Recursos (empregado no trabalho sob a denominação de “Nacionalismo Energético”) a partir de uma análise histórico-estrutural da indústria do petróleo. Na sua contribuição, os autores propõem uma análise em favor de instrumentos para regular o setor energético, incorporando aspectos históricos e institucionais, com destaque para o papel exercido pelas empresas nacionais. De fato, a ênfase é colocada nas características históricas, como resultado da evolução e articulação entre os atores

econômicos envolvidos nas operações. Dito de outra forma, sugere-se uma análise das transformações a longo prazo das estruturas petrolíferas.

Caracteriza-se a história da indústria do petróleo como uma complexa teia geopolítica, associada, em primeiro lugar, à disputa internacional entre empresas e Estados nacionais pelo controle da geração e apropriação da riqueza produzida no setor. A contribuição sustenta a hipótese de que a interferência dos Estados é essencial para a viabilidade dos investimentos, a manutenção da segurança energética e a apropriação adequada do excedente. Essas ponderações atuam no sentido oposto do que é postulado pelas contribuições baseadas no viés liberal (PEIGO; RUAS, 2015).

A partir dessa leitura percebe-se que o NR fica aberto tanto a países produtores como consumidores, os quais utilizam mecanismos diversos para se apropriar da riqueza gerada no setor. Especificamente, o fenômeno fica ligado ao ambiente de disputa ou ao poder de barganha entre os agentes. A dinâmica desses *players* é governada por instituições responsáveis por estabelecer as “regras do jogo”. Os resultados dessas negociações são consubstanciados nos marcos regulatórios adotados em cada país, os quais, por sua vez, também estão sujeitos a mudanças históricas (PEIGO; RUAS, 2015).

O trabalho de Pryke (2017) também envolve a discussão sobre os modelos de barganha. Entretanto, ao invés de destacar o caráter conflituoso entre governos e empresas internacionais, o autor afirma que pode haver desenvolvimento mútuo através da interação entre Estados nacionais e corporações privadas estrangeiras. Inicialmente, o autor ressalta cinco implicações políticas por trás do fenômeno: i) o NR é um fenômeno adjacente à falta de regulação global dos recursos naturais; o caráter finito dos recursos e o aumento das preocupações ambientais exige uma coordenação dos regimes de comércio para equilibrar a exploração dos recursos com prioridades sustentáveis; ii) a defesa pelos recursos por parte dos governos não é um fenômeno novo, tornando-se evidente a partir do século XX; iii) o NR é uma política comum, que, ao contrário das definições dominantes, não implica o conflito entre governos ou empresas estatais e empresas estrangeiras na

extração dos recursos naturais; iv) há pouca regulamentação internacional para limitar o NR, o que acaba ficando para acordos bilaterais; e v) o aumento dos preços do petróleo entre 2003-2013 levou ao avanço do NR, porém, com caráter limitado.

Segundo o autor, os principais *drivers* do NR são: a captura pelo Estado dos aluguéis e das rendas econômicas geradas no setor; o nível de preços, destacando que o NR seria o resultado de preços elevados; a escassez de recursos naturais; e NR como um componente de identidade nacional, expressa em valores simbólicos, como a defesa da soberania nacional (PRYKE, 2017).

Além dos *drivers* supracitados, a questão do “contexto de mercado” está basicamente relacionada a sua influência através dos preços. Quando os preços estão altos, o governo tem incentivos para pressionar o aumento do pagamento de *royalties* e das tarifas pela exploração. Como o aumento dos preços está implícito no aumento dos lucros, a pressão pode ser diluída pelas empresas. Por outro lado, se os preços estão baixos, e assim também o nível de lucros, as empresas podem não suportar o aumento das tarifas e aluguéis. Logo, os níveis de tolerância por parte das empresas estrangeiras podem influenciar no avanço ou declínio do NR (PRYKE, 2017).

Em resumo, as contribuições que envolvem os modelos de barganha adicionam elementos idiossincráticos. De uma forma geral, essas contribuições entendem o NR como uma disputa permanente entre nações e empresas, entre países produtores e consumidores, visando garantir a apropriação da riqueza gerada na indústria petrolífera. Essas disputas são guiadas pelas transferências entre os agentes do poder de barganha.

4. Nacionalismo dos Recursos além da barganha

Recentemente, alguns autores têm se distanciado do entendimento do NR a partir de visões de “conflito” entre Estados Nacionais e empresas internacionais ou países produtores e consumidores. Ademais, esses autores têm buscado explicações fora dos modelos de barganha tradicionais, incorporando

fatores políticos e institucionais. As definições acadêmicas colocam ênfases diferentes sobre a caracterização do NR. As leituras têm em comum a ideia de um controle relativo dos recursos naturais por parte do Estado, em um fortalecimento diplomático, ou, a fim de reforçar o patrimônio e a soberania nacional, destacando que uma estratégia de desenvolvimento que tenha os recursos naturais como motor tem como condição *sine qua non* a criação de instituições apropriadas. Ademais, o fenômeno pode ser entendido como uma forma de nacionalismo econômico, como será desenvolvido adiante (WILSON, 2011; 2015; DIETSCHKE, 2012).

Os modelos desenvolvidos nesta concepção podem ser sintetizados na colocação de Gardner (2013, p. 9, tradução nossa): “O nacionalismo de recursos, em suma, pode ser sobre a formação de nações e instituições, ou pilhagem e dilapidação de recursos”. Nesse sentido, Wilson (2011) coloca em lados opostos nacionalistas e liberais, e *drivers* como Estado ou mercado, para a formulação estratégica do NR. Em trabalho posterior, Wilson (2015) consolida uma nova abordagem do fenômeno, incorporando novos elementos e melhorando as definições. Para o autor, o NR é uma estratégia política, em que os governos usam políticas nacionalistas para melhorar os retornos das indústrias de recursos naturais no âmbito nacional. Nesse caminho, os mecanismos de mercado não seriam suficientes para maximizar os benefícios para o país hospedeiro e, assim, o Estado seria responsável por definir os mecanismos de exploração para atingir metas nacionais específicas.

Essa abordagem é importante por se afastar dos modelos de barganha, que procuram explicar o fenômeno como um resultado das disputas entre empresas e o Estado. Partilhando a crítica de Wilson (2015), os modelos de barganha são incompletos para descrever o fenômeno do NR. As principais críticas são: i) os modelos são muito “economicistas”, reduzindo as causas do NR a variáveis que influenciam as condições de negociação entre o Estado e as empresas e ii) pouca atenção é voltada para o ambiente político e institucional.

O estudo de Wilson (2015) busca ampliar o escopo dos modelos de barganha, incorporando ao modelo teórico as instituições políticas como condicionante do NR. A premissa básica é de que o NR é entendido como uma forma de nacionalismo econômico, e de que o arranjo institucional é importante para explicar o processo, assim como são fundamentais para explicar a formulação de estratégias dos governos. Sob esta perspectiva, o autor destaca três tipos de instituições políticas por trás do NR: Nacionalismo dos Recursos Rentistas (NRR); Nacionalismo dos Recursos Desenvolventistas (NRD) e Nacionalismo dos Recursos Baseados no Mercado (NRM).

Como o próprio nome enfatiza, o NRR liga o NR ao rentismo ou à apropriação da renda gerada no setor por parte das elites dominantes. As características básicas do NRR implicam que o controle estatal sobre a distribuição das rendas advindas com a exploração dos recursos naturais é utilizado para manter as estruturas de poder. A característica básica do NRD é a sua compatibilização junto às estratégias de desenvolvimento nacional. De forma geral, as estratégias políticas no âmbito do NRD (regras de comércio, investimento ou impostos) são colocadas em prática a partir de políticas industriais intervencionistas, incentivando as empresas de recursos naturais a buscar metas de desenvolvimento nacional. Distingue o NRD do NRR o objetivo institucional de promover a transformação econômica, em vez de controlar a distribuição social dos aluguéis. Por último, o Nacionalismo dos Recursos Baseados no Mercado (NRM) está presente, com pouca frequência, em economias de mercados liberais e países desenvolvidos. O método primário e exclusivo da atuação a partir do NRM é a tributação, como forma de capturar uma parcela maior de rendas durante o aumento dos preços globais, ao contrário dos controles de investimento, restrições à exportação e subsídios ao setor de energia.

Na mesma lógica de Wilson (2011; 2015), o trabalho de Childs (2016) foge das análises reducionistas, pautadas em preços e na maturidade da indústria (modelos de barganha), e propõe uma análise mais explicativa do NR a

partir de um posicionamento crítico, somado a concepções da geografia. Uma questão central que emerge a partir do panorama geográfico é o caminho que toma a “geografia dos recursos”, especificamente, o fato de que as fronteiras de extração estão se expandindo para lugares cada vez mais extremos. Sendo assim, a abordagem do tema, segundo o autor, seria mais completa a partir da incorporação de temas da economia política, ecologia, e da geografia política do espaço. De certa forma, propõe-se um “enquadramento nacional” dos recursos, e assim pode-se avançar na compreensão do fenômeno. As definições, na maioria das vezes, carregam vieses e interesses políticos, entretanto, abordar NR como o oposto dos imperativos neoliberais de governança de recursos não é suficiente para caracterizar um fenômeno que é mais complexo (CHILDS, 2016).

De forma dominante, o fenômeno carrega uma postura binária entre defensores do Estado e defensores do mercado. Entretanto, uma outra caracterização implícita está em uma subdivisão do NR praticado em economias desenvolvidas ou “do Norte” e o NR praticado em Países em Desenvolvimento (PED) ou do “Sul”. Enquanto o NR no “Norte”, em países como Canadá, Noruega, Austrália e Escócia, seria legítimo, na América Latina e/ou no Oriente Médio, como um todo, o fenômeno é carregado de conotações negativas.

Outra dicotomia é observada na subdivisão do NR em “leve” e “forte”. Uma estratégia “leve” envolve alterações na regulamentação dos recursos naturais, na tributação das atividades, e restrições às exportações de recursos naturais. Já o NR “forte” é utilizado para descrever estratégias de ampliação direta do controle estatal, como o cancelamento de contratos de exploração, nacionalizações, e a demanda por ações nacionais em *joint ventures* de recursos naturais (CHILDS, 2016). Bremmer e Johnston (2009) desenvolvem uma classificação similar, dividindo o NR entre Nacionalismo dos Recursos Econômico, próximo do “leve” na classificação anterior, e Nacionalismo dos Recursos Revolucionário, próximo das estratégias “fortes”. O NR Revolucionário tende a ser menos frequente do que o NR Econômico, e está ligado a uma agitação política mais intensa (CHILDS, 2016; BREMMER; JOHNSTON, 2009).

Essas medidas “leves” ou “moderadas” são enquadradas, com frequência, nas estratégias políticas dos países do “Norte” desenvolvido ou dos países da OCDE, e são vistas de forma mais conveniente do que as estratégias “fortes” utilizadas no “Sul” em desenvolvimento, frequentemente, países da África e América Latina, sendo, inclusive, consideradas como uma “ameaça” (CHILDS, 2016; BREMMER; JOHNSTON, 2009).

Outra classificação do NR seria através da sua “influência histórica”, isto é, sua capacidade de preservar os direitos adquiridos pelo Estado durante o tempo mediante o seu “legado”, como praticado no México e Kuwait. Com a nacionalização dos ativos petrolíferos na década de 1930 no México e nos anos 1960 no Kuwait, alguns temas ficaram arraigados no sistema político e institucional desses países. Alterar os pilares estabelecidos pelas nacionalizações para a entrada de capitais estrangeiros enfrenta forte oposição política e da opinião pública (BREMMER; JOHNSTON, 2009). Como destaca Philip (1982), as campanhas nacionalistas permaneceram ativas na memória popular latino-americana.

É preciso entender que, em casos específicos, o componente regional por trás do NR se acentua. Além de uma tentativa dos governos de manter o controle sobre os recursos naturais, no caso africano, por exemplo, o NR emerge como uma forma de combate às novas formas de dependência na região, as quais ocorrem por meio das corporações internacionais, privadas ou estatais, como pode ser observado na análise de Kahn (2014). Para o autor, o objetivo central do NR na região é buscar o progresso industrial, o crescimento econômico e a expansão das capacidades humanas (KAHN, 2014).

Nacionalismo dos Recursos é um termo que possibilita organizar um conjunto diverso de políticas e práticas. O livro de Haslam e Heidrich (2016) centra-se no papel em mutação do Estado na ascensão do NR após a virada do milênio em alguns países da América Latina. Os autores fogem da dicotomia entre nacionalismo e os defensores das empresas privadas internacionais, propondo uma análise mais neutra, na qual seja possível analisar as práticas políticas que estão nas mãos do Estado para assegurar o desenvolvimento dos recursos

naturais. Os autores propõem, assim, três dimensões para o NR: i) maximização da receita pública; ii) afirmação do controle estratégico estatal, ou da sua capacidade de direcionamento do setor; e iii) o aumento dos *spillovers* a partir da atividade extrativa. Os instrumentos nas mãos do Estado são diversos, desde nacionalizações, parciais ou totais, até alterações das regras de distribuição dos *royalties* e da carga tributária, modificações nos processos burocráticos, regimes de licenças etc. (HASLAM; HEIDRICH, 2016). As variáveis que compõem cada uma dessas categorias podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1. Políticas do Nacionalismo dos Recursos por categoria

Maximização da receita pública

- Aumento da participação dos *royalties*
- Impostos e taxas adicionais
- Pressões extralegais para aumentar as contribuições financeiras voluntárias
- Desinvestimento forçado de ações ao Estado (sem controle efetivo)
- Limitação de isenção e deduções fiscais
- Maior arrecadação de aluguel por meio do gerenciamento eficiente da empresa estatal existente

Fortalecimento do controle estratégico sobre o setor

- A confirmação constitucional do controle estratégico sobre o setor
- Substituição do sistema de exploração (concessão, partilha ou cessão onerosa)
- Desinvestimento forçado ao estado das ações (participação majoritária, com controle)
- Criação ou fortalecimento de empresa estatal
- Nacionalização total (e controle operacional)
- Desenvolvimento de empresas estatais com capacidade operacional

Melhoramento dos *spillovers* e efeitos de encadeamento a partir dos projetos de extração

- Fomento do desenvolvimento de fornecedores (requisitos de conteúdo local; transferência de tecnologia etc.)
- Requerimento da devolução da receita (tributária) às jurisdições subnacionais
- Exigência do envolvimento da comunidade e da programação de responsabilidade corporativa
- Melhoramento da capacidade de resposta dos processos de consulta dentro do regime de licenciamento ambiental
- Liderança por empresa estatal do processo de industrialização por meio de contratações

Fonte: Adaptado a partir de Haslam e Heidrich (2016).

A primeira categoria envolve a maximização da receita pública oriunda da exploração dos recursos naturais, em que o Estado exerce os mecanismos indiretos para aumentar a participação nas rendas do setor. A maioria dos governos aumentaram as taxas de *royalties* ou estabeleceram impostos específicos baseados no valor da produção (Bolívia, em 2005, Brasil, em 2010, e Venezuela, em 2001, 2006 e 2008 sobre o petróleo; México, em 2014, e Peru, em 2015 e 2011, na mineração) (HASLAM; HEIDRICH, 2016).

A segunda categoria das políticas refere-se à orientação do Estado para fortalecer seu poder estratégico sobre o setor: “o que significa que o Estado se move para tomar decisões importantes sobre investimentos, prioridades estratégicas e o desenvolvimento de indústrias de apoio ou infraestrutura” (HASLAM; HEIDRICH, 2016, n.p., tradução nossa). O ponto de partida, nesse sentido, é a ratificação legal dos direitos do Estado sobre os recursos junto à evolução dos aspectos regulatórios. Estes tratam da definição das regras e dos direitos de propriedade, assim como das condições para atuação na indústria. Essa questão passa pelos regimes de exploração, como concessões, que conferem maior liberdade para as empresas, e contratos de partilha, nos quais o Estado amplia sua participação nas decisões de produção e investimento.

A última categoria de análise é o estímulo a *spillovers* e encadeamentos a partir da exploração dos recursos. Envolve o fomento à indústria nacional através da cadeia de fornecedores, mudanças na distribuição das receitas tributárias entre os entes subnacionais, ou via transferências direta para comunidades próximas ou parte de programas de responsabilidade social.

Além da classificação por categorias, as ligações entre as políticas adotadas e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico podem ser normalizadas de acordo com um determinado nível de análise, conforme indicado na Tabela 2: i) *internacional*, referente às conexões entre as políticas tomadas pelas autoridades econômicas e o ambiente econômico internacional no qual estas estão inseridas; ii) *industrial*, concernente às relações entre a indústria de recursos naturais e os indicadores macroeconômicos;

e iii) *doméstico*, referente às características em âmbito nacional (HASLAM; HEIDRICH, 2016).

Tabela 2. Fatores que afetam o Nacionalismo dos Recursos⁶

Restrições	←—————→	Oportunidades
<i>Internacional</i>		
Baixo	Preço do Petróleo	Alto
Alta	Dependência em investimentos e comércio	Baixa
Poucas	Alianças internacionais	Muitas
<i>Industrial</i>		
Pequenas	Reservas provadas	Grandes
Pequena	Importância econômica do setor	Grande
Indisponível	Investimentos e expertise alternativos (IED)	Disponível
<i>Nacional</i>		
Direita	Cultura política esquerda/direita	Esquerda
Baixa	Demanda política para inclusão	Alta
Altos	Interesses das elites locais em petróleo	Baixos
Baixa	Capacidade de exploração do Estado	Alta

Fonte: Adaptado a partir de Haslam e Heidrich (2016).

A leitura das variáveis selecionadas é feita através do seu alcance em termos das oportunidades ou restrições criadas para os governos na orientação da política econômica dos recursos naturais. Em uma ponta, criam incentivos para os governos avançarem em políticas sob o plano do NR, e, na ponta oposta, limitam os governos a avançarem para uma agenda nacionalista dos recursos (HASLAM; HEIDRICH, 2016).

⁶ Essa caracterização concentra-se, especificamente, nos países da América Latina após os anos 2000, que combinaram, na sua maioria, administrações de esquerda e demanda política para inclusão junto com o avanço do NR. Sendo assim, compreende-se que o avanço do NR pode ocorrer sob outras convenções políticas, não necessariamente de esquerda.

No plano internacional, o principal condicionante está relacionado ao nível de preços, com destaque para o *boom* das *commodities* na primeira década dos anos 2000, que criou oportunidades para os países exportadores. Destaca-se também a dependência em investimentos externos: quanto mais a economia depende de aportes de capitais adquiridos no exterior, menores as oportunidades para o NR, e maiores as restrições para as políticas sob essa orientação. A dependência comercial e as alianças políticas também influenciam na orientação do NR: quanto maior for a rede de alianças políticas e comerciais, maiores são as oportunidades criadas para o NR, o que reflete também na mudança dos movimentos regionais, integracionistas e das formas que assumem a geografia econômica mundial.

No nível industrial, destaca-se o aporte de reservas, junto com a importância do setor extrativo para a composição industrial e das exportações. Também afeta os parâmetros do NR a dependência industrial em relação a fontes de desenvolvimento tecnológico e de financiamento. Ambos os fatores – quanto maior o nível de reservas, maior a importância econômica do setor e maior a gama de alternativas em investimentos – influenciam na criação de oportunidades para o avanço do NR. O contrário atua no sentido de limitar as políticas aplicadas sob a mesma perspectiva.

No plano nacional, afeta o NR a cultura política convencionalizada no aparato burocrático do governo. Dessa forma, a orientação para o NR tende a se fortalecer sob administrações de esquerda ou centro-esquerda, como predominou na América Latina nos anos 2000. Também implica o alcance de políticas sob a égide do NR a diretriz do crescimento econômico. Quanto mais a pauta social torna-se importante para a diretriz econômica, políticas nacionalistas dos recursos tendem a se fortalecer. Outro indicador no plano nacional está relacionado com a preponderância de elites locais na administração dos recursos naturais. Quando menor a influência dessas elites, maiores as chances das políticas sob o NR avançarem. No caso da Rússia sob o comando de Putin, foi preciso um embate direto com as elites que comandavam o setor privado da exploração de gás natural para consolidar

o papel do Estado na sua exploração (GARDNER, 2013). Por fim, concorre para o fortalecimento do Estado no setor a capacidade da exploração dos recursos, refletida no alcance exploratório e produtivo das empresas estatais.

A partir desses pressupostos é possível estabelecer padrões do NR, que se refletem através do grau de radicalismo na orientação das políticas adotadas. A existência de restrições e oportunidades geradas nos diferentes níveis de análise permite caracterizar e entender a dimensão que essas políticas tomaram e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico. Nos casos mais radicais, como Venezuela e Bolívia, percebe-se que esses países estiveram de frente com grandes oportunidades, como alta dos preços, elevado nível de reservas provadas e fontes alternativas de tecnologia, e, por outro lado, baixas restrições, a saber, a baixa capacidade de exploração pelas empresas nacionais. No entanto, mesmo nesses casos, a dependência tecnológica e de capitais impediu uma total nacionalização dessas indústrias nos respectivos países (HASLAM; HEIDRICH, 2016). Assim, na leitura de Haslam e Heidrich (2016) englobam-se indicadores políticos, econômicos, além da dimensão regulatória. O foco do estudo está no Estado e na natureza particular das políticas que surgiram sob a forma do NR.

Em resumo, as contribuições que vão “além da barganha” entendem que o conjunto de políticas que consubstanciam o NR são fundamentalmente determinadas pelas dimensões políticas e institucionais. São as instituições políticas que colocam incentivos, oportunidades ou restrições para as CIP.

5. Nacionalismo dos Recursos: crítica e contribuição

A partir de todas as questões levantadas na seção anterior, é possível estabelecer uma visão integral e balanceada do Nacionalismo dos Recursos. Podem-se traçar duas linhas críticas do que foi desenvolvido. A primeira é destinada às visões condescendentes aos princípios liberais. Parte-se do pressuposto inerente à exploração dessa cadeia: o patrimônio no subsolo é

propriedade do Estado⁷. Ao não levar em consideração esse aspecto, a leitura liberal pouco agrega no entendimento do NR.

A segunda linha crítica é destinada aos modelos de barganha. Embora rezelem um apelo intuitivo e tragam elementos importantes como o nível de preços, nível de maturidade e concorrência na indústria, que são variáveis fundamentais para qualquer análise do setor de recursos naturais, principalmente do setor de petróleo, e a barganha seja uma característica presente nas condições que regem os contratos de exploração, são incompletos para descrever o fenômeno como um todo, e fornecem apenas um entendimento parcial do fenômeno, em que pouca atenção é voltada para o contexto político (WILSON, 2015).

Os modelos de barganha são importantes para entender a evolução histórica da indústria petrolífera. Entretanto, são incompletos, no sentido de que não incorporam fatores políticos e institucionais como determinantes do NR. Do ponto de vista político, é preciso ter em mente que o mercado do petróleo é pautado, historicamente, pela mistura do político e o econômico, dada a importância da sua dimensão estratégica para uso comercial e militar. Outras concepções importantes, fora dos modelos de barganha, estão relacionadas com a orientação da política macroeconômica e da política industrial, assim como seus determinantes (WILSON, 1987).

A teoria das convenções⁸ auxilia no entendimento da formulação de estratégias no universo político. Uma convenção é um “mecanismo de coordenação de agentes sociais, um guia de ação” (ERBER, 2006, p. 57). Esse mecanismo cognitivo responde às percepções dos agentes econômica e socialmente poderosos, que representam uma “geração sociológica”⁹.

⁷ No caso brasileiro, o Art. 20 (IX) da Constituição Federal destaca que os recursos do subsolo são bens da União.

⁸ Para uma análise sobre a Economia das Convenções, ver Niederle (2013). Sobre a literatura francesa, ver Jagd (2004).

⁹ Abrams (1982) define “geração sociológica” como um grupo de pessoas que compartilham um conjunto de ideias – independentemente da idade biológica. Essas ideias representam uma visão de mundo, com objetivos, metas e metodologias de caráter similar. Essas características dão forma a uma identidade comum.

Órlean (1989¹⁰ *apud* ERBER, 2006) destaca que a identidade que forma uma geração sociológica é substanciada por uma “convenção social”, isto é, um sistema cognitivo que pauta o planejamento e as práticas sociais, e que atua como um mecanismo para a coordenação dos agentes econômicos e políticos. As convenções servem de guia para as práticas burocráticas, e são um fenômeno histórico e socialmente localizado. Dependem dos agentes dominantes e têm um ciclo de vida: nascem, evoluem e “morrem” (ERBER, 2006). As convenções não estão imunes a conflitos. Estes emergem entre convenções e até mesmo dentro de uma mesma convenção. Segundo Erber (2006), esses conflitos, no exemplo brasileiro, estão presentes entre desenvolvimentistas “nacionalistas” e “não nacionalistas”, e entre liberais “radicais” e “reformistas”. Partindo desses pressupostos, propõe-se, para o entendimento do conjunto de políticas e instrumentos implementados pelo Estado que consubstancia o NR, a consolidação das convenções dentro do aparato burocrático do Estado.

Com importância semelhante, os aspectos institucionais são fundamentais para uma análise fidedigna do fenômeno, como destaca Wilson (1987, p. 136, tradução nossa), “Também demonstra que os mercados não existem no vácuo e que existem regras e regulamentos que permitem que os mercados operem com eficiência”. Como componente central para estudar o NR, propõe-se o estudo sobre as regras que compõem o quadro institucional, como o regramento referente às obrigações e direitos dos atores envolvidos – Estado nacional, estatais, empresas etc. – e as disposições relativas à formação ou determinação dos preços e investimentos – elementos consubstanciados na evolução dos marcos regulatórios.

Através da investigação na literatura, percebe-se que o NR está ligado, de alguma forma, ao aumento do controle pelo Estado no desenvolvimento dos recursos naturais. Entretanto, o envolvimento do Estado assume características distintas, que dependem das condições inerentes ao ambiente em

¹⁰ A. Órlean. *Pour une approche cognitive des conventions économiques*, 1989.

que está inserido, o que Evans chama de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*). Os Estados nacionais podem também combinar determinadas regras em um setor ou combinar papéis dentro de uma cadeia de setores; os resultados vão depender de como os papéis são articulados (EVANS, 1995).

Estados não são genéricos. Eles variam dramaticamente em suas estruturas internas e relações com a sociedade. Diferentes tipos de estruturas estatais criam diferentes capacidades de ação. As estruturas definem a gama de papéis que o Estado é capaz de desempenhar (EVANS, 1995, p. II, tradução nossa).

Como as próprias estruturas dos Estados nacionais variam conforme o ambiente em que estão inseridas, o NR também apresenta idiosincrasias, conforme o ambiente político e institucional vigente no país. Importante destacar o afastamento das abordagens sobre Estado-mercado, em favor de uma análise que enfoca a inserção (*embeddedness*) do Estado na sociedade (EVANS, 1995).

A leitura proposta parte do fato de que os recursos sob o solo são um patrimônio nacional e, assim, deveriam ser usados para o interesse da nação como um todo. Entende-se que o aumento do controle por parte do Estado está na articulação e no fortalecimento das suas companhias nacionais, em detrimento das companhias estrangeiras. Interesse nacional seria a expressão da convergência de decisões para atender objetivos de desenvolvimento econômico e social e da promoção da transformação industrial. “O desenvolvimento não é apenas uma trajetória local de transformação. Também é definido pela relação entre a capacidade produtiva local e uma mudança global de setores” (EVANS, 1995, p. 8, tradução nossa).

Portanto, quando os países possuem empresas nacionais, sobretudo companhias estatais, que o representem produtivamente, o NR é exercido através do aumento da participação dessas empresas nas decisões de produção e investimento, com o Estado assumindo o compromisso de promover o desenvolvimento da indústria de recursos naturais. Quando o país que detém as reservas não é contemplado por uma CNP, o NR fica confinado a medidas fiscais, especialmente royalties e tributos (BREMNER; JOHNSTON, 2009).

Ao contrário, em políticas que beneficiem a abertura ao capital estrangeiro, pautadas em políticas liberais de comércio e investimento, com aposta nos regimes de competição na gestão dos recursos naturais e, assim, nos movimentos de privatização, constata-se um fenômeno de Liberalismo dos Recursos (LR) ou o retrocesso do NR.

6. Considerações finais

Através da sistematização do NR na literatura, conclui-se que as abordagens sobre o fenômeno, sobretudo acerca das causas e a sua morfologia, são de caráter heterogêneo, com características que conferem certa complexidade na organização do debate. As contribuições variam ao delimitar causas e consequências do fenômeno, assim como as variáveis e vertentes que devem ser utilizadas para análise.

Procurou-se aqui, primeiramente, descrever e sistematizar as contribuições sobre o tema; posteriormente, fazer um levantamento crítico para, ao final, desenvolver uma contribuição ao debate. A partir da investigação bibliográfica foi possível agrupar as contribuições sobre o NR em três conjuntos: i) interpretações que se baseiam em pressupostos liberais, que incorporam críticas ao uso de instrumentos por parte do Estado para regular a exploração dos recursos; ii) análises que partem dos modelos de barganha, buscando explicar o fenômeno como o resultado da alternância do poder de negociação entre governos e empresas internacionais; e, por fim, iii) um conjunto de teses que surgiram recentemente, enfatizando elementos políticos e institucionais para auxiliar na leitura do NR.

Ademais, o artigo propõe dois elementos para fundamentar a análise sobre o NR. O primeiro é a incorporação da teoria das convenções para auxiliar no entendimento da formulação de estratégias no universo político. A segunda proposição coloca a ideia de *embedded autonomy*, enfatizando que, como as próprias estruturas dos Estados nacionais variam conforme o ambiente em que estão inseridas, o NR também apresenta idiosincrasias próprias.

O referencial teórico organizado, os instrumentos apresentados junto com as proposições metodológicas desenvolvidas no artigo, podem fundamentar estudos futuros sobre as mudanças em curso na indústria petrolífera e de recursos naturais de forma geral, assim como levar a uma compreensão aprofundada sobre seus impactos no desenvolvimento econômico dos países em estudo.

Referências

- ABRAMS, P. *Historical Sociology*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1982.
- ALVEAL CONTRERAS, E. C. *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Dumara: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1994.
- ARMENTANO, D.T. "The Petroleum Industry: A Historical Study in Power", *Cato Journal*, vol. 1, n. 1, pp. 53-85, 1981.
- BARBIERI, R. "Energy Security: The Diplomacy of South Korea in Latin America". UCLA Center for Korean Studies. Los Angeles, California, 2011. USA. http://international.ucla.edu/media/files/Rita_Barbieri_SRG-h3-4zo.pdf. Último acesso em: 13/04/2018.
- BREMMER, I.; JOHNSTON, R. "The Rise and Fall of Resource Nationalism", *Survival: Global Politics and Strategy*, [S.L.], vol. 51, n. 2, pp. 149-158, mar. 2009.
- CHILDS, J. "Geography and Resource Nationalism: A Critical Review and Reframing", *The Extractive Industries and Society*, vol. 3, pp. 539-546, abr. 2016.
- DIETSCHKE, E. "Institutional Change and State Capacity in Mineral-rich Countries" in: HUJO, K. (ed.). *Mineral Rents and the Financing of Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan and UNRISD, 2012, pp. 122-54.
- ERBER, F. "Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento" in: SABOIA, J.; CARVALHO, F. C. de (orgs.). *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole, 2006, pp. 41-61.
- EVANS, P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GARDNER, D. "Not All Forms of Resource Nationalism are Alike" in: *The Financial Times*, Londres, p. 9, 2013. Disponível em: <<https://search-proquest.ez88.periodicos.capes.gov.br/docview/1433431842?accountid=8113>>. Último acesso em: 30/05/2018.
- HASLAM, P.A.; HEIDRICH, P. *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*. Nova York: Routledge, 2016.
- INTERNACIONAL ENERGY AGENCY. *Medium-term oil market report*, jul. 2007. Disponível em: <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/mtomr2007.pdf>>. Último acesso em: 30/05/2018.
- JAGD, S. "French Economics of Convention and Economic Sociology". Dinamarca: Roskilde University, 2004. Mimeo.
- JOFFÉ, G. et alii. "Expropriation of Oil and Gas Investments: Historical, Legal and Economic Perspectives in a New Age of Resource Nationalism", *Journal of World Energy Law & Business*, [S.L.], vol. 2, n. 1, pp. 3-23, mar. 2009.
- KAHN, M. "The Rise of the BRICS and Resource Nationalism: Challenge and Opportunity for Africa's Innovation Systems", *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, [S.L.], vol. 6, n. 5, pp. 369-381, dez. 2014.
- LUCIANI, G. "Global Oil Supplies: The Impact of Resource Nationalism and Political Instability", *Centre for European Policy Studies*, n. 350, Bruxelas, 2011.
- MABRO, R. "El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética", *Cuadernos de Energía*, n. 19, pp. 82-89, Madrid, fev. 2008.
- MARES, D. R. "Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies", 2010. Disponível em: <<https://scholarship.rice.edu/handle/1911/91400>>. Último acesso em: 19/05/2018.

MIKESELL, R. F. "Conflict in Foreign Investor-host Country Relations: A Preliminary Analysis" in: MIKESELL, R. F. (ed.). *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971, pp. 29-55.

NIEDERLE, P.A. "Economia das Convenções: subsídios para uma sociologia das instituições econômicas", *Ensaio FEE*, vol. 34, pp. 439-470, 2013.

ÓRLEAN, A. "Pour une approche cognitive des conventions économiques", *Révue Économique*, vol. 40, n. 2, 1989.

PEIGO, N. F.; RUAS, J. A. G.. "Rethinking "Energy Nationalism: A Study of the Relationship Between Nation States and Companies in the Oil Industry", *Revista de Economia Política*, vol. 35, pp. 557-575, 2015.

PHILIP, G. D. E. *Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PRYKE, S. "Explaining Resource Nationalism", *Global Policy*, 482, vol. 8, n. 4, p. 474, nov. 2017.

STEVENS, P. "National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East: Under the Shadow of Government and the Resource Nationalism Cycle", *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, n. 1, pp. 5-30, maio 2008.

UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World investment report 2007*. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf>. Último acesso em: 03/06/2018.

VERNON, R. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. Nova York: Basic Books, 1971.

WILSON, E. J. I. "World politics and international energy markets", *International Organization*, vol. 41, n. 1, pp. 125-149, 1987.

WILSON, J. D. "Resource Nationalism or Resource Liberalism? Explaining Australia's Approach to Chinese Investment in Its Minerals Sector", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 65, n. 3, pp. 283-304, maio 2011.

_____. "Understanding Resource Nationalism: Economic Dynamics and Political Institutions", *Contemporary Politics*, vol. 21, n. 4, pp. 399-416, fev. 2015.