

Políticas públicas no Brasil: o pré-sal e a melhora do estado de bem-estar
Public policies in Brazil: the pre-salt layer and the improvement of the welfare state
Políticas públicas en Brasil: el pre-sal y la mejora del estado de bienestar

Recebido: 12/08/2020 | Revisado: 12/08/2020 | Aceito: 27/08/2020 | Publicado: 30/08/2020

Rafael Cajano de Oliveira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6061-7139>

Universidade Federal do ABC, Brasil

E-mail: rcajano@gmail.com

Alex Paubel Junger

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5072-1012>

Faculdade de Tecnologia Termomecanica, Brasil

E-mail: alexpaubel@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é análise da evolução da regulação da exploração e comércio do petróleo no Brasil, que teve início com a aprovação da Lei do Petróleo (1997), discutindo de que forma ideias e interesses públicos e privados interagem com as instituições vigentes, assim como com ações políticas e condições econômicas, para gerar nova configuração do setor petrolífero. Este trabalho aponta, ainda, para a determinação histórica das escolhas dos agentes, mostra como as condições econômicas foram determinantes na construção da política econômica brasileira em torno da exploração do petróleo, aliadas aos interesses representados pelas instituições multilaterais. Esclarece, por fim, a importância do volume de reservas de petróleo na determinação do novo marco regulatório do petróleo e demonstra a razão para a escalada de valor da Petrobras e como tais aspectos podem impactar em Políticas Públicas de bem estar social. Contudo, para fins metodológicos, foi realizada uma revisão narrativa de literatura, ocorrendo de abril de 2014 à janeiro de 2019, de duas maneiras: acesso aos catálogos de dissertações e teses do Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Palavras-chave: Petróleo; Bem estar; Políticas públicas.

Abstract

The objective of this work is to analyze the evolution of the regulation of oil exploration and trade in Brazil, which started with the approval of the Petroleum Law (1997), discussing how public and private ideas and interests interact with the institutions in force, as well as with political actions and economic conditions, to generate a new configuration for the oil sector. This work also points to the historical determination of the agents' choices, shows how economic conditions were decisive in the construction of the Brazilian economic policy around oil exploration, combined with the interests represented by multilateral institutions. Finally, it clarifies the importance of the volume of oil reserves in determining the new regulatory framework for oil and demonstrates the reason for the increase in Petrobras' value and how such aspects may impact on Public Policies for social well-being. However, for methodological purposes, a narrative literature review was carried out, from April 2014 to January 2019, in two ways: access to the dissertation and thesis catalogs of the Bank of Theses of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES)) and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD).

Keywords: Petroleum; Welfare; Public policy.

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la regulación de la exploración y el comercio de petróleo en Brasil, que se inició con la aprobación de la Ley del Petróleo (1997), discutiendo cómo las ideas e intereses públicos y privados interactúan con las instituciones vigentes, así como como ocurre con las acciones políticas y las condiciones económicas, para generar una nueva configuración para el sector petrolero. Este trabajo también apunta a la determinación histórica de las elecciones de los agentes, muestra cómo las condiciones económicas fueron determinantes en la construcción de la política económica brasileña en torno a la exploración petrolera, combinada con los intereses representados por las instituciones multilaterales. Finalmente, aclara la importancia del volumen de reservas de petróleo en la determinación del nuevo marco regulatorio para el petróleo y demuestra la razón del incremento en el valor de Petrobras y cómo estos aspectos pueden impactar en las Políticas Públicas para el bienestar social. Sin embargo, con fines metodológicos, se realizó una revisión de la literatura narrativa, desde abril de 2014 hasta enero de 2019, de dos formas: acceso a los catálogos de disertaciones y tesis del Banco de Tesis de la Coordinación para la Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (CAPES)) y la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD).

Palabras clave: Petróleo; Bienestar; Políticas públicas.

1. Introdução

Em virtude da descoberta das jazidas do pré-sal no Brasil, o Poder Executivo concebeu quatro projetos que se converteram em três leis. A primeira delas, de nº 12.276, de 30 de junho de 2010, autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do pré-sal. A segunda, Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, autorizou o Poder Executivo a criar, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural– Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública, cujas atribuições compreendem gerir, fiscalizar e representar a União em todos os contratos de partilha assinados pelo referido ministério, mas não explorar. E, por fim, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que criou o Fundo Social de Investimento, para o qual se direcionará parte dos recursos derivados das rendas minerais, estabelecendo o regime de partilha para explorar e produzir as jazidas do pré-sal e de outras áreas estratégicas (Bercovici, 2011).

O Fundo Social criado na Lei nº 12.351/2010 tem como finalidade constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e estímulo ao desenvolvimento, especificamente, nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas, conforme o art. 47. Possui, ainda, o papel de evitar distorções macroeconômicas e de criar equidade por meio da poupança de longo prazo, conforme seus art. 48, 50 e 51.

Com o objetivo de entender a formação de agenda e a formulação da política pública do Fundo Social do Pré-Sal, este trabalho terá como escopo principal as três leis aprovadas em 2010. E, ainda, para poder entender de que forma os objetivos mencionados pela Presidente Dilma Rousseff em seu discurso inaugural serão desenvolvidos. Veja-se trecho do referido discurso:

“O meu governo terá a responsabilidade de transformar a enorme riqueza obtida no pré-sal em poupança de longo prazo, capaz de fornecer às atuais e às futuras gerações a melhor parcela dessa riqueza, transformada, ao longo do tempo, em investimentos efetivos na qualidade dos serviços públicos, na redução da pobreza e na valorização do meio ambiente. Recusaremos o gasto apressado, que reserva às futuras gerações apenas as dívidas e a desesperança.” (Discurso de posse da Presidente Dilma Rousseff, 1º de janeiro de 2011).

Vê-se através da leitura do trecho acima que o Fundo Social é o elemento da legislação que mais se aproxima dos apontamentos trazidos no discurso. O discurso da Presidente sugere também que um estudo das experiências com rendas minerais precedeu o desenho do modelo brasileiro de exploração dos recursos advindos do pré-sal.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar mudanças no modelo de gerenciamento das rendas minerais no Brasil entre 1997 (ano da Lei do Petróleo) e 2010 (momento da promulgação de três novas leis que regulamentaram a exploração do pré-sal). Isso porque, apesar de os formuladores de políticas públicas explicarem a necessidade de haver novo marco regulatório para o petróleo em razão da descoberta do pré-sal, para determinar a política pública resultante disso é necessário considerar, no estudo, estrutura institucional, ação política, políticas públicas vigentes e constrições do cenário econômico.

2. Metodologia

A pesquisa a ser desenvolvida pode ser caracterizada como pesquisa de revisão narrativa de literatura, o qual consiste na apresentação de novas informações ao proporcionar conhecimentos atuais sobre o tema explorado ou enfatizar lacunas no corpo de pesquisas, e assim instigar pesquisadores a melhorar a base de dados científicos.

Ademais, a escolha das publicações ocorreu até janeiro de 2019, de duas maneiras: acesso aos catálogos de dissertações e teses do Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Por conseguinte, foram utilizados trabalhos publicados a partir de 1990. Preferiu-se pesquisar as informações em dissertações e teses, a julgar por, possuírem maior detalhamento quanto às etapas metodológicas percorridas.

Isto posto, procedeu-se os passos a seguir: consulta a todas as bibliotecas virtuais dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Brasil reconhecidos pela CAPES. A busca nas bibliotecas virtuais deu-se por meio das seguintes palavras-chave: Petróleo, Bem estar; Políticas públicas.

3. Ideário Neoliberal no Brasil

Em meados dos anos 70 já se discutia no Brasil o papel do Estado na economia. Essas discussões podem ser constatadas, por exemplo, através do documento “Ação para a empresa privada nacional: o governo e a economia de mercado”, de 1976, ou através da criação do

Programa Nacional de Desburocratização em 1979 e da Comissão Especial de Desestatização em 1981, trabalhos que apresentam críticas ao Estado desenvolvimentista e à sua ligação com o setor produtivo (Felipe, 2010:64), ao mesmo tempo em que mostram o declínio do consenso estatista, em parte em virtude do sucesso da industrialização promovida pelo governo até a década de 1970.

Já na Constituição Federal de 1988 prevaleceram diretrizes remanescentes do estado getulista, inclusive diversos elementos nacional-desenvolvimentistas, cuja modificação foi necessária para efetuar reformas com vistas à abertura do mercado (Loureiro, 2012:10).

Com a abertura comercial a partir de 1990, promovida pelo então recém-eleito Presidente Collor, a influência das ideias neoliberais no país ganharam força, porém em tal fase não atingiu-se grandes avanços em virtude da grande instabilidade econômica do país, bem como em razão dos efeitos negativos do protecionismo industrial remanescente de períodos anteriores e ao corte nos gastos públicos. Somente depois da estabilização monetária alcançada com o Plano Real é que as reformas estruturais com o fito de alterar a relação Estado-sociedade nacional-desenvolvimentista começaram a se efetivar. Além disso, por conta da globalização, elevaram-se as interações entre fatores externos e internos influenciando as políticas públicas.

Em seu primeiro governo (1994-1998), Fernando Henrique Cardoso promoveu então reformas estruturais: desregulamentação dos mercados, desestatização e abertura econômica. Para isso, propuseram-se emendas constitucionais, das quais a mais polêmica foi justamente o fim do monopólio estatal na exploração.

Já o governo Lula gozou de situação econômica favorável, o que imprimiu maior independência quanto às políticas adotadas em relação às instituições internacionais, não abrindo campo para que estas pudessem explorar o negócio petrolífero no país.

Assim, a trajetória do ideário neoliberal no Brasil com relação à exploração do petróleo, como em toda parte, foi condicionada por interesses que dependeram do contexto econômico nacional: quando desfavorável, nosso governo não teve grande independência no tocante às instituições multilaterais na adoção das políticas públicas e, quando propício, desenvolveu maior autonomia neste sentido. Desta forma, o cenário econômico nacional foi determinante o tempo todo para a posição brasileira em relação ao mercado internacional e regulou o acesso dos interesses estrangeiros de maior influência na exploração do petróleo.

3.1 Relação entre Estado e Sociedade: Welfare State

A Constituição Federal de 1988, resultado do primeiro ciclo de reformas do sistema de bem-estar, herdado do período militar, introduziu princípios para reorganizar o *welfare state* (Estado do Bem-estar), em que o direito social seria fundamento da política, com alto comprometimento por parte do Estado.

Porém, apesar das garantias constitucionais, o *welfare state* proposto não se concretizou naquele momento. De outra forma, consolidaram-se as áreas da saúde e da assistência social, resultado da afirmação dos direitos sociais, mas o sistema manteve-se com as características herdadas dos anos 30, ou seja, com forte base meritocrática, de caráter corporativista. No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso verificou-se o segundo ciclo de reformas, fomentado durante a década de 90. Neste, a política social não incluía programas públicos ou de impacto social mais significativo, pelo contrário, restringiu-se aos programas voltados mais diretamente para políticas de bem-estar e de promoção social: educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento. Já no segundo mandato de Fernando Henrique, tiveram início programas de transferência direta de renda para famílias pobres, instituiu-se a universalização da cobertura e a busca por garantia de financiamento e a elaboração de mecanismos para supervisionar e controlar as políticas (Draibe, 2003). Esse progresso decorreu da maior descentralização, do estabelecimento mais sistemático da avaliação das políticas públicas e da maior democratização no acesso à informação. Tais transformações foram significativas para aumentar a responsabilização, a efetividade e a qualidade das políticas sociais.

Por sua vez, o governo Lula caracterizou-se pela adoção de dois elementos transformadores da política social: significativa ampliação das políticas e uso delas com objetivos anticíclicos. No início de seu mandato (2003-2005) observa-se uma administração de dupla face: de um lado, a manutenção da diretriz econômica do governo anterior e, de outro, políticas para aumentar a renda por meio de incrementos reais ao salário mínimo, além das transferências de rendimentos, fortemente atreladas ao conhecido “Programa Fome Zero”, depois deslocadas para o também amplamente divulgado “Bolsa-Família”.

Porém, verificou-se um ponto de inversão das políticas sociais a partir do início de 2006, em decorrência da mudança de orientação da equipe econômica do governo, que passou a dar maior ênfase ao crescimento.

Entretanto, com a crise financeira de 2008 e a diminuição da influência do ideário neoliberal, as políticas focalizadas e as universais passam a ser vistas de forma complementar.

Desta forma, uma das estratégias para enfrentar a crise foi tornar a área social um dos eixos de estruturação do desenvolvimento econômico, impulsionando o mercado interno através do fortalecimento e ampliação do sistema de crédito, o que derivou no aumento do consumo. Portanto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso instituíram-se políticas sociais que combinavam princípios universalistas com iniciativas dirigidas a populações vulneráveis, o que teria permitido ultrapassar aquela dualidade (Draibe, 2003), já no governo de Lula aprofundou-se os programas focalizados, herança do anterior, e expandiu-os.

3.2 Ideias e interesses na mudança do marco regulatório do petróleo no Brasil

Do ponto de vista da regulamentação específica do petróleo, a legislação que vigorou até 1997 provinha do período getulista. A Constituição de 1934 e o Código de Minas, do mesmo ano, estabeleceram a nacionalização progressiva das minas e jazidas básicas ou estratégicas que ainda não fossem propriedade da União, ratificada pela Carta de 1937 e por um novo Código.

Em 1938, o mesmo tratamento se estendeu ao petróleo, inicialmente pelo Decreto-Lei nº 366, de 11 de abril de 1938, que adicionou ao Código de Minas de 1934 tópicos específicos sobre petróleo e gás natural, que, a partir de então, passaram a pertencer à União ou aos Estados, e não se reconhecia a propriedade privada. O Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, avançou no mesmo sentido, ao declarar de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo, o que abarcava produzir, importar, exportar, transportar, construir oleodutos, distribuir, comercializar petróleo e derivados e refinar o de qualquer procedência. A União era a única a ter competência para atuar nesse setor, por intermédio do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), órgão vinculado diretamente à Presidência da República e com elevado grau de autonomia.

Durante os anos 1940, houve pequena abertura ao capital estrangeiro, em virtude da necessidade de capitais adicionais para o desenvolvimento da indústria petrolífera. Isso prevaleceu durante o Governo Dutra (1946-1951), mas, em 1953, cedeu-se à pressão para instituir o monopólio estatal do petróleo.

Em 1967 a defesa do ativismo estatal constitucionalizou, apesar de permitir a participação de empresas estrangeiras na exploração. Os contratos de risco adotados por Ernesto Geisel em 1975 levaram a um período de indefinição sobre o mesmo monopólio, já que o de execução ainda era da Petrobras, mas empresas de fora puderam explorar, o que provocou polêmica sobre a constitucionalidade disso (Bercovici, 2011)

Em 1988 a Constituição Federal operou a reforma do marco regulatório, que culminou com a aprovação da Lei do Petróleo (Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997) cujas características eram condicionantes essenciais na trajetória da reforma.

A Constituição tinha como característica, a inclusão de grande quantidade de políticas públicas entre seus dispositivos. Como consequência disso, a implantação de novas plataformas de governo exigiu amplas maiorias para aprovação de leis (Couto et al., 2006; Loureiro, 2012). Especificamente, o artigo 3º da de 1988 decretava a necessidade de transformações econômicas e sociais

Artigo 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

A Constituição buscava o povo como sujeito da soberania em contrapartida a manutenção de interesses privados de classes ou de grupos dirigentes. Assim, a liberdade de empreender subordinava-se ao valor social do trabalho, e a livre iniciativa limitava-se ao bem-estar econômico geral e à busca da igualdade material e do pleno emprego. (Bercovici, 2011).

Em 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello, teve início as reformas liberais no país, quando ocorreram várias modificações institucionais. Logo no primeiro dia de governo, publicou-se a Medida Provisória 155, que acarretou o Programa Nacional de Desestatização, o PND.

Excluiu-se a Petrobras desse plano em razão de ser difícil privatizá-la por causa do simbolismo a que ela remeteria (Felipe, 2010). Criaram-se políticas para reduzir a dimensão econômica da estatal, com propostas para se encerrar o monopólio estatal do petróleo e suceder a consequente privatização. Subsidiárias da Petrobras de fato privatizaram-se, entre elas a Interbras, a Petromisa e a Fosfértil, além de outras, do setor de fertilizantes.

Buscando, ao mesmo tempo, eliminar a função empreendedora do Estado, diminuir restrições ao capital estrangeiro e aumentar a competição para explorar petróleo e gás natural, a revisão constitucional entre 1993 e 1994, assistiu a novos movimentos, todos combatidos, para privatizar aquela empresa. Todavia, ainda eram fortes as pressões para manter o modelo vigente, por isso poucas alterações aconteceram (Felipe, 2010:72).

Com o implemento do Plano Real, se iniciou um novo conjunto de ações: liberou-se a importação de derivados de petróleo e o acesso das empresas estrangeiras à infraestrutura logística do setor petrolífero e extinguiu-se o mecanismo de equalização de preços ao consumidor (preços iguais em todo o território nacional). Essas medidas culminaram no aumento do número de empresas distribuidoras, entretanto ampliaram as práticas de adulteração de combustível e a evasão fiscal (Bercovici, 2011:244)

O grande marco de liberalização do setor do petróleo no Brasil foi a Lei do Petróleo em 1997, para aprová-la, foram necessárias duas reformas: a Emenda Constitucional de nº 6 (EC6), que alterou o conceito de empresa brasileira, e a de nº 9 (EC9), que quebrou o monopólio da Petrobras como executora do setor petrolífero no Brasil.

A EC6, aprovada em 15 de agosto de 1995, modificou a orientação nacionalista da CF88 ao revogar seu artigo 171, que diferenciava empresa brasileira de empresa brasileira de capital nacional, mesmo quando se tratasse das de pequeno porte. Em razão disso, eliminou-se a restrição a empresas multinacionais na exploração de recursos minerais brasileiros. Desta forma, elas somente necessitariam ter filial constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país. Imprescindível para viabilizar o novo marco regulatório, a segunda reforma, estabelecida pela Lei do Petróleo, ocorreu também durante o governo Fernando Henrique Cardoso – a Emenda Constitucional nº 9, que estabeleceu a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, fundamentado na incapacidade de haver investimento estatal para a exploração.

A empresa não mais estaria ligada a União em termos de prerrogativas e funções. Pois anteriormente era a responsável pela execução do monopólio do petróleo do governo federal, que deveria agora trazer para si o compromisso com o setor e estabelecer a política nacional do petróleo para criar condições de gerir essa área sem precisar acioná-la (Bercovici, 2011:251).

Neste momento o país apresentava ainda baixas reservas de hidrocarbonetos, para o qual o petróleo não seria um bem estratégico e, em decorrência disso, o monopólio estatal não seria justificável, se tratando de outra circunstância indispensável na tramitação dessa proposta antes da descoberta do pré-sal. Tal monopólio, só ocorreria em países com grandes reservas, como os do Oriente Médio. Outros fatores ainda contribuía para tal decisão, como por exemplo a tendência de queda da cotação internacional do petróleo, determinando que as baixas reservas brasileiras deveriam ser exploradas o mais rapidamente possível, caso contrário, com o passar do tempo, desvalorizariam e, no futuro, nem mesmo poderiam ajudar o país a reduzir o déficit da balança comercial.

Assim aprovada a EC9, o Executivo enviou ao Congresso mensagem e Projeto de Lei que originaram a Lei do Petróleo cujos principais pontos foram a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), além da adoção do Regime Fiscal de Concessão. A agência ANP tornou-se a nova responsável por administrar o monopólio estatal do petróleo e, em 13 de Janeiro de 2001, pela Lei 11.097, (Bresser-Pereira, 1998: 259), pela qual a organização dos diferentes setores se daria por meio de órgãos de regulação, responsáveis por manter as condições de operar do mercado. Entretanto, a ANP deveria suprir o Estado com os elementos necessários para executar, de modo eficiente e neutro, o monopólio e preencher a lacuna deixada pela Petrobras. Foi criado ainda para promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República. Neste se introduziu como na ANP, o modelo de concessão, que propiciaria menor controle da produção pelo Estado. O implantado no Brasil caracterizou-se especificamente pela baixa retenção das rendas minerais do petróleo pelo Estado. Porém, os críticos à Lei do Petróleo afirmaram que os objetivos estabelecidos na política energética nacional estão além das necessidades do país. Afirmavam ainda, que não existiria prioridade para abastecer o mercado interno e dar conta das necessidades da sociedade brasileira. Afirmavam também que não se levou em conta a soberania energética nacional para integrar o país econômica e socialmente, pelo desenvolvimento de novas tecnologias e concepção de política ambiental. (Bercovici, 2011:255)

Ao nosso ver, em relação à Petrobras, tais dispositivos foram prejudiciais à atuação da estatal, pois colocavam a empresa em desvantagem em relação às competidoras internacionais em vez de equalizar a disputa. Tais fundamentações se baseavam em três premissas: a Petrobras deveria explorar, no prazo máximo de três anos, os campos em que tinha realizado descobertas além de apresentar comprovação de capacidade de investimento, o que não seria solicitado às rivais; ela deveria compartilhar a infraestrutura com qualquer concorrente, o que a obrigaria a disponibilizar dutos de transporte e terminais marítimos construídos com recursos públicos; e teria ainda a autorização para constituir subsidiárias, o que poderia transformá-la em holding de papel, com privatização por dentro.

4. Surgimento do Marco Regulatório de 2010

O grande impasse quanto ao surgimento do novo marco regulatório do petróleo no Brasil diz respeito às motivações dos responsáveis políticos ao substituírem a legislação

cujos resultados na expansão do setor no país foram muito positivos. Alguns autores apontam incompatibilidade do marco regulatório anterior com a nova situação de abundância de reservas de petróleo (Bercovici, 2011), já outros autores contrários às novas leis afirmam que o novo governo procurou trocar, com fins político-partidários, a reforma de sucesso do antecedente.

O que se verifica em suma é que o marco regulatório de 1997 contrabalançou o alto risco de encontrar poços secos com grande incentivo de receita para as empresas concessionárias. Em virtude disso, a mudança de status do Brasil quanto ao risco exploratório definitivamente deveria ser incluída na análise das motivações para se modificar a legislação desse setor. Entretanto, o interesse partidário não poderia ser descartado. Houve, após a aprovação da Lei do Petróleo, importante dinamização do setor, interpretado pelos defensores dessa regulamentação como resultado da legislação aprovada naquele ano. Desta forma, as duas argumentações – necessidade de alterar o marco regulatório para adequar-se à nova realidade das reservas e justificativas político-partidário-ideológicas para essa mudança, parecem estar de acordo.

Ao verificarmos a chegada do PT ao Executivo Federal, verifica-se que tal fator foi determinante para se modificar o marco regulatório, mais uma vez parece que as ideias e os interesses atuaram de forma decisiva nesse processo, ainda que de forma mais tênue em comparação ao que resultou na Lei do Petróleo.

Desta maneira, o enfraquecer do ideário neoliberal teve, como condicionantes, a decepção com a falta de resultados das reformas institucionais dos anos 1990, inspiradas no Consenso de Washington (Evans, 1993), e, no caso do Brasil, essa ausência pode identificar-se com o baixo crescimento econômico no segundo mandato de FHC – em que as reformas já haviam sido executadas –, mas também com a perda de credibilidade do governo em razão da crise energética de 2001.

Posteriormente, o processo de gestação do novo marco regulatório brasileiro do petróleo sofreu influência da crise financeira de 2008, o que reforçou o declínio do ideário neoliberal (Diniz, 2011).

4.1 Aumento do tamanho das reservas

A descoberta do petróleo do pré-sal significou uma mudança radical da posição do Brasil como país produtor de petróleo. Pois estimativas oficiais indicam reservas de 70 a 100 bilhões de barris. Sem contar as atuais, de 15,1 bilhões de barris, reservas estas que

transformariam o Brasil na sexta maior reserva de petróleo do mundo, atrás somente da Venezuela, Arábia Saudita, do Canadá, Irã e Iraque.

Porém o US Geological Society apresentaria números diferentes, no que se refere aos números anteriores, este julgaria que o Brasil tinha setenta bilhões e trezentos milhões de barris a serem descobertos, dos quais cinquenta e cinco bilhões e seiscentos milhões estariam no pré-sal, três bilhões e setecentos milhões na bacia de Campos e onze bilhões na de Santos (Us geological service, 2012).

A discordância entre os órgãos citados se verificaria em virtude ao alto custo da avaliação e pela variabilidade do volume calculado em virtude da tecnologia disponível e das condições de mercado no momento da produção. Assim, o setor investiria na avaliação das reservas somente quando de fato se iniciasse a extração, em curto e médio prazos:

A incerteza das estimativas [das reservas] persiste devido ao custo de se avaliar as reservas e ao fato de a viabilidade técnica e econômica ser contingente à tecnologia disponível e às condições de mercado prevalentes no momento da produção. É por isso que as empresas petrolíferas somente investem na avaliação das reservas à medida que pretendem de fato iniciar a sua extração. Investir no dimensionamento de reservas que não se pretende extrair no curto e médio prazos pode ser contraproducente, pois a tecnologia, as condições mercadológicas e regulatórias variam ao longo do tempo (De Vitto et Al., 2013:292).

Desta forma verifica-se que a incerteza quanto ao tamanho das reservas deveria continuar, o que abriria espaço para análises de possibilidades a fim de entender as implicações de diferentes volumes de petróleo do pré-sal. De Vitto (2013) propõem algumas consequências para esse tema, das quais abordaremos duas: uma pessimista e outra otimista, com o objetivo de explicitar os impactos do volume de petróleo em termos de investimentos necessários e tempo de exploração.

A primeira, a abordagem pessimista traçava um panorama de trinta e cinco bilhões de barris, pouco mais que o dobro das reservas do país, o que demandaria aproximadamente U\$300 bilhões (calculados pelos valores de 2011). Mantido o ritmo de 2011 da Petrobras em investimentos de US\$ 20,4 bilhões anuais, seria possível implantar os sistemas produtivos necessários até a década de 2020, com pico de quatro milhões e duzentos mil barris por dia a partir de 2025. Porém, dado o volume limitado de hidrocarboneto para garantir o atendimento do mercado doméstico, seria necessário, para manter a autossuficiência, explorar outras reservas no início da década de 2030. Já o outro cenário o otimista, seria da ordem de cem bilhões de barris, o que demandaria investimentos totais de U\$1,2 trilhões (em valores de 2011), que, ao ritmo de U\$ 30 bilhões anuais, permitiriam implantarem-se, em 2052, os

sistemas de produção imperiosos, com absorção de 5% do estoque de capital do país. Porém, se as estimativas mais otimistas de reservas se concretizarem, há necessidade premente de capital adicional. (De Vitto et Al., 2013:294).

Essas [maldição dos recursos minerais] parecem ser as preocupações que levaram o governo a promover algumas das mudanças do marco regulatório do setor, como: a alteração da forma de definição da parcela governamental, que passa a priorizar a extração de rendas à indução da exploração; o estabelecimento do fundo social para disciplinar a aplicação e o dispêndio das parcelas governamentais; e a cessão onerosa, por meio da qual o governo federal abre mão do usufruto imediato de parte de sua parcela para financiar novos investimentos no pré-sal (De Vitto et Al., 2013:294).

Assim, ao nosso ver, desde que as estimativas de reservas de petróleo do pré-sal do governo brasileiro estejam corretas, será arriscado haver aporte de capital, porque investimentos de US\$ 30 bilhões por ano implicam substancial adiamento do prazo de exploração. Analisando a expectativa de grandes reservas no pré-sal brasileiro, haverá dois aspectos a se analisar: a alteração do risco exploratório e a possibilidade de produzir distorções macroeconômicas. Em face ao primeiro, desenvolveu-se o marco regulatório anterior para uma expectativa de reservas muito menor que as do pré-sal e, portanto, para perspectiva de retorno correspondente ao risco exploratório envolvido. Com a modificação dele, a estrutura de benefícios passou a ser incompatível com o risco, o que se alegou para justificar a alteração do marco regulatório, e acertadamente levou em consideração os potenciais problemas originados nessa nova riqueza e traduzidos na literatura sobre a maldição dos recursos minerais.

4.2 Cenário econômico

Analisando o cenário econômico as vésperas do novo marco regulatório a eclosão da crise financeira de 2008 induziu à mudança qualitativa na política econômica do governo Lula. Se, por um lado, o tripé da política econômica continuou em vigor, por outro, houve clara expansão das ações anticíclicas de impacto social, como, por exemplo, o programa Minha Casa, Minha Vida. Esse deslocamento também pode associar-se à menor pressão da agenda estabilizadora, aliada à maior disponibilidade fiscal, que desbloqueou restrições políticas e institucionais ao avanço de programas distributivos.

Desta forma, tal alteração se relaciona ao contexto econômico de 2010, que exhibe grande contraste em relação ao de 1997. Em primeiro lugar, a condição fiscal brasileira

melhorou sensivelmente, em grande parte graças ao aumento das exportações de commodities e da cotação delas, efeito principalmente da demanda chinesa por tais produtos. Em consequência disso, cresceram sobremaneira as reservas cambiais do país, o que deu mais robustez fiscal ao Estado, que passou a deter grande erário como garantia contra a crise.

Além disso, outro fator ligado ao primeiro, representava grande diferença em relação ao primeiro cenário em 1997, pois o país apresentava alto crescimento econômico desde 2003 (exceto em 2009, que, em decorrência da crise financeira, demonstrou pequeno retrocesso no PIB nacional). E ainda, o ingresso de divisas na economia também permitiu o pagamento da dívida externa, ainda que com aumento significativo da interna, o que representou afrouxamento das pressões fiscais, comuns durante todo o governo FHC. Por fim, a estabilidade mostrava-se consolidada e taxas de inflação já se mantinham com um dígito.

Nesse momento o panorama econômico exibia maior flexibilidade para surgirem políticas em que o papel do Estado era maior e para ele arcar com maior participação no investimento total, já que este detinha agora maior capacidade para tal. Porém o emprego dessa capacidade pressupunha políticas mais intervencionistas do que as que eram praticadas até então. Assim o novo marco regulatório, poderia suprir tais demandas financeiras e de investimentos, devolveria de volta ao Estado o controle da produção nacional de petróleo, pelo regime fiscal de partilha, pela obrigatoriedade de participação da Petrobras em todos os consórcios, com pelo menos 30% do investimento, mas também pela coordenação desses consórcios pela PPSA.

5. Cenário econômico

Analisando o Fundo Social (FS) verifica-se que este tem três objetivos estabelecidos em seu (Art.48). O primeiro, intenta “constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União” (Art.48, I), visa ainda a “oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional”, ou seja, conseguir equidade social e regional. Objetivando “mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis”, isto é, combater desequilíbrios macroeconômicos relacionados à maldição dos recursos minerais.

Os proventos do Fundo Social poderão ser empregados nas áreas de (art.47):

1. Educação.
2. Cultura.
3. Esporte.
4. Saúde pública.
5. Ciência e tecnologia.
6. Meio ambiente.
7. Mitigação das mudanças climáticas e adaptação a elas.

Os recursos do Fundo Social a serem usados deveriam resultar de retorno sobre o capital Art.51. Porém esse tópico ficaria em aberto, visto que seria possível ao Poder Executivo propor a utilização do principal (Art. 51, Parágrafo Único). O Projeto de Lei tratava de uma utilização mínima de 50% dos rendimentos para a Educação. Porém tal atribuição foi vetada no Senado Federal e não constava na lei. Todavia, após discussões populares em junho de 2013, aprovou-se nova distribuição, em que da metade dos valores do principal do fundo seriam destinados 75% para a Educação e 25% para a Saúde.

5.1 Inter-relação do fundo social e outros elementos da nova legislação

A introdução do regime fiscal de partilha visaria que a sociedade aproprie-se mais dos rendimentos de recursos minerais, como foi explicitado na Carta de encaminhamento do PL 5.938. Para se atingir tal objetivo, o Fundo Social seria o instrumento, que se apoiaria nos outros itens do marco regulatório. Assim o sistema de partilha teria como objetivo aumentar a apropriação das rendas minerais pelo Estado, além de lhe dar maior controle sobre o ritmo da exploração. A criação da Petróleo e Gás Natural–Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) teria o escopo de possibilitar o gerenciamento holístico da exploração, pelo estabelecimento de um ente 100% estatal. A Petrobras não poderia realizar essa tarefa por ter participação privada, o que traria conflitos de interesse, assim a PPSA relacionar-se-ia à necessidade de gestão pelo Estado de um sistema em que ele poderia exercer maior coordenação quando as instituições existentes não pudessem cumprir tal papel.

Esta cessão onerosa também apoiava os objetivos do Fundo Social, visto que, uma vez que o Estado apropriar-se-ia mais das rendas minerais, ao torna-la operadora de todos os campos, com participação mínima obrigatória de 30% nos consórcios, dava fôlego à empresa pela injeção de erário e pela isenção de pagamento da Participação Especial e do COFINS. O petróleo da cessão onerosa seria volumoso. Estima-se que seriam ao todo cinco bilhões de

barris, o equivalente a um terço das reservas brasileiras atuais, ou pouco menos do que as de petróleo da Noruega.

5.2 As fontes de recursos do fundo social

De acordo com a Lei 12.351, as fontes de recursos do Fundo Social seriam de:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao Fundo Social pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que caberiam à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e VI - outros recursos destinados ao Fundo Social por lei.”

Desta forma analisando as fontes do Fundo Social, a principal seria o item III, que corresponde ao petróleo de lucro(*profit oil*), recebido pela União pelo sistema de partilha. Este seria obtido, pelo regime de concessão, responsáveis por 90% das participações governamentais. Como a lucratividade dos poços do pré-sal poderia ser superior às do pós-sal, o que significaria intensa majoração do primeiro atributo caso se mantivesse o regime de concessão, esperar-se-ia que o petróleo de lucro passe a ser mais vultoso que os segundos. Desta maneira, como a União receberia o *profit oil* na totalidade, era de se esperar que o item II fosse substancialmente menor do que o III. Assim os rendimentos do Fundo Social dependeriam, em grande medida, do fluxo financeiro de *profit oil*.

6. Conclusão

Ao analisarmos a perspectiva de grande volume de riquezas providas do petróleo do pré-sal, esta pressupõe também a possibilidade de melhora no Estado de bem-estar do Brasil

através de políticas sociais que podem ser financiadas por seus impostos, seguridade social, ajuda externa, envio de divisas por cidadãos que moram no exterior e rendas minerais (Unrisd, 2010).

Afinal, após esta pesquisa percebe-se que a descoberta do pré-sal pode representar oportunidade para aperfeiçoar e desenvolver nosso Estado de bem-estar. De fato, a explicação para esta pesquisa encontra-se na possibilidade de relacionar abundância de petróleo a bem-estar social. O artigo em questão pretendeu analisar de que forma se deu a trajetória da política pública de petróleo no Brasil, com a intenção de esclarecer como ela foi consolidada sobre questões controversas desse processo.

Assim, a contribuição deste estudo foi a de demonstrar que as preferências dos atores são historicamente construídas, já que o trabalho mostra a transformação de agenda liberal para social-democrática, enquanto muda a força dos atores: partidos de oposição que passam a situação e vice-versa, explicitando que ideias não tem força por si só, mas dentro do contexto de forças políticas.

No plano das ideias, a hegemonia do neoliberalismo encontrava-se em declínio, como resultado, entre outros fatores, do pouco sucesso das reformas empreendidas em termos de crescimento econômico. A descoberta das jazidas do pré-sal encontrou situação bastante diversa. Ao mesmo tempo, no momento da gênese do novo marco regulatório, a situação econômica do país era bastante favorável, em grande parte resultado do boom de *commodities* a partir de 2003, o que permitiu maior independência do governo na formulação da política pública. Analisando o plano político, a própria eleição de Lula como presidente indica um mandato para fomentar crescimento econômico e maior ênfase nas políticas sociais. Adicionalmente, a aprovação do marco regulatório deu-se em momento de grande concentração de poder na figura do presidente. A política de conteúdo local mínimo, já existente no marco regulatório de 1997, é controversa. Pois, por um lado, significa tentativa de nacionalizar a indústria do petróleo para evitar a valorização do câmbio, oriunda de maciça entrada de divisas, provenientes da exportação da commodity extraída, o que torna os produtos de outros setores da economia pouco competitivos em relação aos estrangeiros e provoca atrofia, por outro, suscita maior deslocamento setorial. Se isso não for propriamente neutralizado, pode levar a efeitos bastante negativos em termos de desarticulação da capacidade industrial, além de protecionismo: perda de competitividade internacional e favorecimento a grupos específicos na sociedade, por meio de corrupção.

Desta forma, a política de conteúdo local mínimo é ação que busca maximizar efeitos positivos na indústria nacional, mas que, sem a devida atenção aos consequentes desafios de

transformação setorial, pode criar entraves ainda maiores. Analisando ainda o resultado do primeiro leilão do pré-sal, em outubro de 2013, verifica-se um contraponto sobre algumas visões pessimistas sobre o tipo de empresa interessada no pré-sal e indicando que o interesse das multinacionais não esmaeceu: duas europeias, a Shell e a Total, participam do consórcio formado para extrair petróleo no campo de Libra. Está claro que se desenvolveu o marco regulatório do pré-sal em consideração à grande atratividade que a nova fronteira exploratória mundial exerceria sobre as empresas da indústria do petróleo. De fato, naquele momento essa era a situação, mas isso se alterou.

Ademais, analisando algumas situações em especial, percebe-se que inovações tecnológicas ampliaram fontes energéticas, o que fez crescer as opções de fornecimento em virtude da tecnologia de exploração de gás de xisto e tightoil, por exemplo, e diminuindo a atratividade do pré-sal para os investidores estrangeiros (Garman et Al., 2013:263).

Culminando em aspectos que podem transformar o patamar de preços do barril de petróleo, que podem atingir a viabilidade da exploração do petróleo do pré-sal. Se torna claro, que evoluções do setor, posteriores à formulação do novo marco regulatório, podem reduzir a atratividade do petróleo do pré-sal, inclusive pela queda permanente da cotação do petróleo, em decorrência do aumento da oferta.

Outrossim, como continuidade ou complementariedade do trabalho realizado, sugerem-se os seguintes temas a serem investigados em trabalhos futuros; Análises quantitativas de aspectos relacionados ao bem estar frente aos recursos petrolíferos; Estudos de caracterização macroeconômica frente ao dispêndio de recursos públicos ligados aos recursos naturais não renováveis.

Referências

Almeida, E., & Ribeiro, F. A. (2018). Impactos da reestruturação da Petrobras. In: Piquet, R., & Pinto Júnior, H. Q. (org.). Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 37-58.

Ashley, P. A. (2003). *Ética e Responsabilidade Social nos Negócios*. Rio de Janeiro. Saraiva.

Bercovici, G. (2011). *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin.

- Brandão, C. A. (2017). Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, 19(38), 45-69.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In Bresser-Pereira, Luis Carlos e Peter Spink (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Couto, C. F. A. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*. 15(2), São Paulo nov.
- Diniz, E. (2011). Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In Renato Boschi. *Varietades de capitalismo, politica e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Draibe, S. M. (2011). Uma nova agenda social na América Latina? Ponto de partida para a análise comparada dos sistemas de proteção social e suas mudanças recentes. In Sola, L., & Loureiro, M. R. *Democracia, mercado e Estado: o B de Brics*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Draibe, S. M. (2007). The Brazilian Developmental Welfare State: Rise, Decline and Perspectives, in Riesco, Manuel, 2007, *Latin America: a New Development Welfare State in the Making?*, New York: Palgrave Macmillan.
- Draibe, S. M. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social, in B. Sallum, (ed.). *Revista Tempo social*, 15 (2).
- De Vitto, W., & Hochstetler, R. L. (2013). Perspectivas para os investimentos petrolíferos no Brasil. In: Giambiagi, F., & Vellozo, L. P. *Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 282-311.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, no. 28/29. São Paulo. Cedec.
- Evans, P. B. (1989). Declining hegemony and assertive industrialization: U.S. Brazil Conflicts in the computer industry. *International Organization*, 43.

Felipe, E. S. (2010). Mudanças Institucionais e Estratégias Empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010). Tese de doutorado em Economia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Freitas, W. P. (2005). A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. (3a ed.), São Paulo: Revista dos Tribunais, 263p.

Giesteira, L. F. (2010). O desenvolvimento após o desenvolvimentismo: origens, resultados e limitações da política Brasileira de inovação tecnológica. Tese de Doutorado(Instituto de Economia). Campinas : UNICAMP/Universidade Estadual de Campinas.

Guimarães, T. M. (2012). Processo H₂O₂/UV Seguido de Osmose Inversa para Remoção de Carbono Orgânico Dissolvido Residual de Efluente de Refinaria de Petróleo Visando Reúso. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia Química), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Hinojosa, L., Bebbington, A., & Barrientos, A. (2012). Social Policy and State Revenues in Mineral-Rich Contexts. In Hujo, K. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York.

Lourenço, A. L. C., Cardoso, F. A. (2018). Crescimento econômico, padrões de especialização e industrialização: um estudo comparativo das exportações do BRIC. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, 21(1), 9-33.

Loureiro, M. R. (2012). Mudanças na política de previdência social na Argentina, Brasil e Chile em contexto de democratização e inserção na economia global. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS.

Loureiro, M. R. (2001). Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em Perspectiva Comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(47).

Loureiro, M. R., dos Santos, F. P., & Gomide, A. A. (2011). Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(76).

Moraes Filho, R. Geopolítica do Petróleo. (2018). Apontamentos de aula ministrada no Curso de Especialização: O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil, Deciso /UFRPE.

Mehlum, H., Karl, M., & Ragnar, T. (2012). Mineral Rents and Social Development in Norway. In Hujo, K. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York.

Mehlum, H., Karl, M., & Ragnar, T. (2006). Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, 116(508), 1-20.

Pereira, A. S., et al. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [e-book]. Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM. Recuperado de https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1.

Quintiere, M. (2018). Impactos Ambientais – Carvão. Recuperado de <https://blogdoquintiere.wordpress.com/tag/carvao-mineral-carvao-vegetal-impactosambientais-detalhes-producao-marcelo-quintiere>.

Sauer, I., & Rodrigues, L. A. (2016). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, 30(88), USP /São Paulo.

Semykina I. O. (2017). Managing regional economic development through Local Content Requirements in oil and gas industry. *Ekonomikaregiona [EconomyofRegion]*, [S. l.], 13(2), 457-464.

U.S. Geological Service. (2012). An estimate of Undiscovered Conventional Oil and Gas Resources of the World. Denver: World Convetional Resrouces Assessment Team.

Zylbersztajn, D., & Sonia, A. (2013). A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação. In: Giambiagi, F., & Vellozo, L. P. *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Rafael Cajano de Oliveira – 50%

Alex Paubel Junger – 50%