

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**BENI TROJBICZ**

**FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO  
BRASIL:**

**o caso do Fundo Social do Pré-Sal**

**SÃO PAULO**

**2014**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**BENI TROJBICZ**

**FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO  
BRASIL:**

**o caso do Fundo Social do Pré-Sal**

Tese apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getúlio Vargas como  
requisito para obtenção do título de  
Doutor em Administração Pública e  
Governo

Linha de Pesquisa: Transformação do  
Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita  
Loureiro

**SÃO PAULO**

**2014**

Trojbicz, Beni.

Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal / Beni Trojbicz. - 2014.

215 f.

Orientador: Maria Rita Loureiro

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Brasil - Política econômica. 3. Petróleo - Brasil - Legislação. 4. Pré-Sal. I. Loureiro, Maria Rita. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**BENI TROJBICZ**

**FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO  
BRASIL:  
o caso do Fundo Social do Pré-Sal**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo  
Linha de Pesquisa: Transformação do Estado e Políticas Públicas

**Data de aprovação:**

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro (orientadora)  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe  
Unicamp – IE

---

Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rêgo  
Unicamp – IFCH

*Para a Ima*

## Agradecimentos

Esta tese encerra um período que representou para mim mudança muito importante. Durante os últimos seis anos, tive a oportunidade de entrar em contato com um novo e apaixonante universo, do qual este texto, de certa forma, é minha interpretação. Gostaria de agradecer a todos aqueles que influenciaram na construção dela.

À minha orientadora, Professora Maria Rita Loureiro, por ser um exemplo de profissional, e em particular pelas intervenções precisas e esclarecedoras nesse trabalho.

Ao meu orientador do mestrado, Professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, pela generosidade e pela acolhida intelectual.

À professora Sônia Draibe, que semeou as ideias que se transformaram neste trabalho.

Aos professores Fernando Abrúcio e Eduardo Marques, pelas intervenções esclarecedoras na banca de qualificação.

Aos professores Ana Cristina Braga Martes, Claudio Couto, Eduardo Marques, Fernando Abrúcio, Fernando Limongi, George Avelino, Gisela Taschner (*in memoriam*), Jorge Gordin, Kurt Mettenheim, Lourdes Sola, Marta Arretche, Matthew Taylor, Peter Spink, Regina Pacheco, e Valeriano Costa, pelo conhecimento compartilhado.

À FAPESP, pela acolhida ao projeto de pesquisa e pelo apoio financeiro.

À EAESP-FGV e seus funcionários, pela ajuda nas diferentes etapas da minha trajetória na fundação.

Aos queridos amigos da GV, companheiros de angústias e conquistas.

Aos meus pais, pelo suporte incondicional.

## RESUMO

Entender o processo que engendra o Fundo Social do Pré-Sal demanda compreender a nova regulação do petróleo, aprovada em 2010. Esta tese empreende análise da trajetória da regulação do petróleo no Brasil, partindo da aprovação da Lei do Petróleo (1997), e avalia como ideias e interesses interagem com instituições vigentes, ação política e condições econômicas, para gerar nova configuração setorial. Combinando visão abrangente do institucionalismo histórico aos métodos robustos do institucionalismo da escolha racional para determinação das preferências dos atores, este trabalho aponta para a determinação histórica das escolhas dos agentes. Em termos empíricos, mostra como as condições econômicas foram determinantes na permeabilidade da política econômica brasileira aos interesses representados pelas instituições multilaterais, esclarece a importância do volume de reservas de petróleo na determinação do novo marco regulatório; e aponta razão para a escalada de valor da Petrobras após 1997.

Palavras chave: políticas públicas, petróleo, pré-sal.

## ABSTRACT

In order to understand the process that generates the Pre-Salt Social Fund, one needs to fully comprehend the new 2010 Brazilian oil regulation. This thesis analyses this regulation path, starting with the 1997 Oil Law (Lei do Petróleo), and evaluates how ideas and interests interact with institutional framework, politics and economic background, in order to create a new sectorial configuration. Combining Historical Neo-Institutionalism broad view with the Rational Choice Neo-Institutionalism robust methods for actors preferences modeling, this work points to actors preference historical determination. In empirical terms, it shows how economic conditions were critical for the Brazilian economic policy permeability to interests represented by multilateral institutions, as well, it explains oil reserves importance in the process, and finally points to a new reason for the Petrobras value increase after 1997.

Key words: public policy, oil, pre salt.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 TRAJETÓRIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DO ESTUDO .....	7
Figura 2 MARCO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL .....	24
Figura 3 NÍVEIS DE ANÁLISE E RESULTADOS .....	27
Figura 4 ENCADEAMENTO DE ARENAS DE AÇÃO PARA CONTRATO DE CONCESSÃO COM O FIM DE EXPLORAR PETRÓLEO NO BRASIL .....	29
Figura 5 REPRESENTAÇÃO SINTÉTICA DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA QUE VINCULA A CONFERÊNCIA DE BRETTON-WOODS À CRISE DA DÍVIDA LATINO-AMERICANA DE 1982 .....	37
Figura 6 ELEMENTOS RELACIONADOS À QUEBRA DA HEGEMONIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 2000 .....	47
Figura 7 EVOLUÇÃO DO LUCRO LÍQUIDO DA PETROBRAS ENTRE 1997 E 2009 (MILHÕES DE REAIS) .....	70
Figura 8 RESUMO DAS ESPECIFICIDADES DE PAÍSES COM RIQUEZA NATURAL ABUNDANTE .....	113
Figura 9 QUADRO ESQUEMÁTICO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DA DOENÇA HOLANDESA .....	114
Figura 10 FORMAS DE PROMOÇÃO DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO .....	120
Figura 11 CLASSIFICAÇÃO DE REGIMES FISCAIS DE PETRÓLEO .....	121
Figura 12 PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO SETOR DE PETRÓLEO (PRODUÇÃO E GÁS) NA FORMAÇÃO DO PIB DO BRASIL ENTRE 1997 E 2005 .....	139
Figura 13 LUCRO DA PETROBRAS PROVENIENTE DA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO (EM MILHÕES DE REAIS) .....	140
Figura 14 COMPARAÇÃO ENTRE ÁREA LICITADA E CONCEDIDA NOS LEILÕES DA ANP (EM KM <sup>2</sup> ) .....	142
Figura 15 PREÇO POR BARRIL DE PETRÓLEO BRENT E WTI EM DÓLARES CORRENTES, SÉRIE HISTÓRICA DE 1997 A 2009 .....	143
Figura 16 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DA TAXA EFETIVA DE IMPOSTOS SOBRE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO PARA PROJETOS DE ALTO E BAIXO CUSTO .....	143
Figura 17 PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS NA RENDA PETROLÍFERA, COMPARAÇÃO ENTRE 2002 E 2007 .....	144
Figura 18 REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA APROVAÇÃO DA LEI DO PETRÓLEO .....	146
Figura 19 RANK DAS MAIORES RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO POR PAÍS EM 2011, EM BILHÕES DE BARRIS .....	150
Figura 20 REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA APROVAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL (2010) .....	161
Figura 21 PROCESSO DE GERAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI PARA O NOVO MARCO REGULATÓRIO .....	165

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Hipóteses sobre atores, segundo a teoria de comportamento do <i>homo economicus</i> .....	26
Tabela 2 Evolução do lucro líquido da Petrobras entre 1997 e 2009, em milhões de reais .....	80
Tabela 3 . Beneficiados e lesados no setor do petróleo – marcos regulatórios de 1997 e 2010 .....	88
Tabela 4 Resultado da balança comercial brasileira .....	102
Tabela 5 Evolução dos indicadores da vulnerabilidade externa brasileira .....	103
Tabela 6 Crescimento do PIB e do PIB per capita brasileira entre 1994 e 2010.....	106
Tabela 7 Arrecadação de participações governamentais na indústria do petróleo no Brasil entre 1998 e 2009, em milhares de reais de 2009 .....	138
Tabela 8 Análise de cenários para estimativas de volume de petróleo do pré-sal ..	152
Tabela 9 Síntese de atores, posições e estratégias e espaços institucionais na aprovação do marco regulatório do pré-sal.....	184

## SUMÁRIO

Introdução .....	1
Referencial teórico, problemas de pesquisa e premissas.....	8
Metodologia e Hipóteses de Pesquisa.....	9
Capítulo 1 - Referencial teórico .....	17
Combinando Neoinstitucionalismos.....	18
Aumentando a faculdade explicativa teórica ao objeto empírico: o conceito de “geração de trajetória” .....	20
Aprofundando a análise das conjunturas críticas: o Institutional analysis and Development Framework, de Elinor Ostrom .....	22
Arenas de ação .....	23
Níveis de análise .....	26
Padrões de interação .....	27
Variáveis independentes que afetam a Arena de Ação .....	29
Capítulo 2 - Gênese e declínio da hegemonia do ideário neoliberal .....	33
De Bretton-Woods à crise da dívida de 1982 .....	33
Crise da dívida externa em 1982 .....	37
Ideário neoliberal no Brasil .....	42
O declínio da hegemonia do ideário neoliberal.....	44
Papel do Estado na economia .....	45
Relação entre Estado e sociedade: Welfare State.....	48
Situação atual do ideário neoliberal e a concepção de novo paradigma de desenvolvimento.....	50
Ideias e interesses na mudança do marco regulatório do petróleo.....	52
Capítulo 3 - Marco institucional .....	56
Legislação.....	56
Organizações.....	63
Petrobras.....	63
ANP.....	72
CNPE .....	75
EPE .....	76
Capítulo 4 - Ação política .....	78
A ação política e a Lei do Petróleo .....	79
Processo nas instituições políticas.....	79

Ação de grupos de interesse na aprovação da Lei do Petróleo .....	83
Ação política relacionada ao novo marco regulatório pós-pré-sal .....	85
Instituições formais .....	85
Grupos de interesse .....	87
Capítulo 5 - Contexto econômico nacional .....	91
Governo Fernando Henrique Cardoso .....	92
Controle inflacionário .....	93
Ajuste Fiscal .....	95
Baixo Crescimento Econômico .....	96
Ausência de boom de commodities .....	97
Baixa capacidade de investimento do Estado .....	98
Governo Lula .....	99
Auge da expansão commodities .....	100
Estado com muitos recursos e superação das pressões fiscais .....	101
Inflação controlada .....	104
Crescimento econômico .....	105
Capítulo 6 - Referencial teórico sobre gerenciamento de rendas minerais .....	110
A maldição dos recursos naturais .....	110
Questões Econômicas .....	113
Questões políticas .....	117
Regimes fiscais para exploração do petróleo .....	118
Principais atores .....	119
Sistemas fiscais .....	119
Fundos de estabilização e poupança .....	123
Capítulo 7 - Gênese da Lei do Petróleo (1997) .....	126
A importância das ideias .....	126
Ação política e o duplo efeito da agenda de estabilização .....	127
As condicionantes do status quo .....	128
Âncoras institucionais .....	132
Elementos da reforma do setor do petróleo e suas inter-relações .....	133
Pontos importantes da Lei do Petróleo .....	134
Resultados do modelo .....	138
Capítulo 8 - O marco regulatório do pré-sal de 2010 .....	147

Geração do marco regulatório de 2010 .....	147
Enfraquecimento do ideário neoliberal .....	147
Aumento do tamanho das reservas .....	149
Cenário econômico .....	153
Institucional .....	154
Ação Política .....	157
Mudança do marco regulatório: resultado de choque exógeno ou questão político-ideológica? .....	161
Processo de mudança do marco regulatório .....	164
O novo marco regulatório do pré-sal .....	168
Cessão onerosa .....	168
Pré-sal petróleo S. A. (PPSA) .....	171
Regime fiscal de Partilha da Produção .....	172
Fundo Social do Pré-Sal .....	176
Atores, Posições e estratégias e Espaços institucionais na mudança do marco regulatório .....	182
Implicações do novo marco regulatório .....	185
Ausência de leilões implica diminuição da área explorada .....	185
Política de conteúdo local mínimo.....	188
Participação mínima da Petrobras em 30% em todos os blocos .....	190
Aumento do intervencionismo estatal e mudança de papel do setor privado...	192
Conclusão .....	194
Implicações da nova legislação .....	196
Apêndice - Lista de Entrevistados .....	200
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	201

## INTRODUÇÃO

Em seu discurso de posse, a presidente Dilma Rousseff referiu-se ao pré-sal<sup>1</sup> como fonte de recursos a ser utilizada para melhorar os serviços públicos, reduzir a pobreza e conservar o meio ambiente:

“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).

Trata-se de um discurso com clara inclinação social-democrata, uma vez que o ponto de partida é a distribuição social dos resultados do crescimento econômico. Como indica Przeworski (1991), na social-democracia, o Estado não busca controlar os meios de produção, mas sim garantir que a sociedade usufrua desses avanços.

Dentro da tradição brasileira, trata-se de nova orientação para as políticas de desenvolvimento econômico e os vínculos delas com o bem-estar social. Tal diretriz tem origem na Constituição de 1988 (DRAIBE, 2003), mas somente passa a ocupar posição central na agenda pública durante o governo Lula (CUNHA ET AL., 2008; HUNTER ET AL., 2007 apud PEDROTI, 2011), que se diferenciou dos anteriores, pela articulação entre crescimento econômico e social (SINGER, 2009). E o Fundo Social do pré-sal é um dos exemplos de política pública que segue essa linha.

No Brasil, em virtude da descoberta das jazidas do pré-sal, o Poder Executivo concebeu quatro projetos que se converteram em três leis.

---

<sup>1</sup> “Localização geológica de rochas e reservatórios petrolíferos sob a crosta terrestre abaixo da camada de sal, com profundidades que variam entre 4.000 a 6.000 metros no subsolo oceânico e lâminas d’água de 1.000 a 2.000 metros” (LUCAS, 2013:126. Em 2006, descobriram-se, no Brasil, reservas que podem tornar o país um dos maiores produtores mundiais de petróleo e gás natural. A extração de hidrocarbonetos aí localizados demanda tecnologia avançada.

A de nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que “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”, teve como consequência o aumento da participação do governo na propriedade da Petrobras, importante capitalização dessa empresa e possibilidade de ela apropriar-se de excedente vultoso.

A 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), pública, cujas atribuições compreendem gerir, fiscalizar e representar a União em todos os contratos de partilha assinados pelo referido ministério, mas não explorar.

Finalmente, promulga-se a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que cria o Fundo Social, de investimento, para o qual se direcionará parte dos recursos derivados das rendas minerais, e estabelece o regime de partilha para explorar e produzir as jazidas do pré-sal e de outras áreas estratégicas (BERCOVICI, 2011).

O Fundo Social tem a “finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e desenvolvimento (*sic*), especificamente, nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação (*sic*) às mudanças climáticas.” (art.47), mas também de evitar distorções macroeconômicas e de criar equidade intergeracional por meio da poupança de longo prazo (art.48, 50 e 51). Haverá predominância do Poder Executivo no controle desse fundo, já que o Legislativo receberá apenas relatórios de desempenho a respeito das atividades ligadas a ele (art.52, 58 e 59). Por fim, ainda não se determinou o percentual destinado ao Fundo sobre o montante de recursos advindos da exploração do pré-sal (art.49), que são, na realidade, objeto de intensa disputa tanto das unidades federativas entre si, como entre elas e a União.

Dentre as fontes (Art.49), a que tem maior potencial para produzir recursos para o Fundo Social é a resultante da comercialização de hidrocarbonetos, que somente fluirá para esse fundo em longo prazo, porque se trata de receita característica do regime de partilha, cujas áreas de exploração se leiloaram em outubro de 2013. Por

outro lado, em curto e médio prazo predominam os contratos de concessão em que a apropriação estatal é baixa e a redistribuição é bastante descentralizada.

Para entender a formação de agenda e formulação da política pública do Fundo Social do Pré-Sal, esta tese terá como escopo as três leis aprovadas em 2010. Isso se deve ao fato de que o entendimento dos outros elementos da lei são necessários para apreender como o Fundo Social pode contribuir para os objetivos mencionados pela presidente em seu discurso inaugural. Nesse sentido, o Fundo Social é o elemento da legislação que mais se aproxima dos objetivos ressaltados no discurso e, os outros aspectos da regulação são intermediários para o fim estabelecido.

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, uma vez que esse modelo se assemelha ao norueguês, considerado paradigma para o gerenciar essas riquezas. De fato, a solução nórdica é reputada como a mais bem-sucedida da atualidade, porque por ela se superaram os problemas decorrentes da exploração do petróleo e logrou-se atingir alto crescimento e baixa desigualdade de renda. (MELHUM ET AL., 2012)

Não é trivial o gerenciamento das rendas minerais e é abundante, na literatura, a referência à *maldição dos recursos naturais*, isto é, à presença de consequências negativas que acompanham a exploração do ponto de vista econômico, político e social.

Na área econômica, o fenômeno da “doença holandesa” costuma ter maior destaque. Consiste na 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. Do ponto de vista político, os efeitos negativos ocorrem em razão de conflitos, motivados por interesses de vários e distintos agentes, atraídos pelo alto valor de tais recursos. Do ponto de vista social, tende a aumentar a desigualdade existente, ao se privilegiarem grupos e regiões mais diretamente relacionados à atividade extrativista, o que prejudica a coesão social e também acarreta distorções de renda regional (ASFAHA, 2012; HINOJOSA ET AL., 2012; RIESCO, 2008; UNRISD, 2010; UNRISD, 2008).



Existem muitas experiências de administração das rendas minerais com diferentes soluções e possíveis aprendizagens. A Noruega é um exemplo de país social-democrata em que instituições fortes, que incentivam a transparência e a responsabilização política dos governantes, levaram a um resultado positivo para a sociedade como um todo (MELHUM ET AL., 2012). O caso chileno espelha modelo mais firmado na lógica do mercado, com resposta favorável do ponto de vista social<sup>2</sup> (GUAJARDO, 2012), mas deixa dúvidas quanto à apropriação privada de grande parte dessa riqueza. (RIESCO, 2008). Outras ocorrências, como na Botswana e na Indonésia, são positivas do ponto de vista econômico, mas sem distribuição social. (ACEMOGLU ET AL., 2001; ASCHER, 2012, UNRISD, 2008) Finalmente, a Nigéria registra que o mau gerenciamento desse processo tem influência nociva no arranjo econômico, político e social. (ADÉSÍNÀ, 2012; UNRISD, 2008)

O rendimento atingido com as riquezas minerais pode ser importante para o Estado financiar o bem-estar (UNRISD, 2010). O trecho do discurso de posse da Presidente Dilma, aqui mencionado, expressa tal postura. No entanto outros fatores, cuja dinâmica é igualmente fundamental, também afetam o emprego desses recursos. Dada nossa falta de compreensão desse processo, podemos compará-lo a “caixas-pretas”, conforme já citado na literatura (MAHONEY, 2005; PIERSON, 2004), ao nos referirmos a momentos de mudança capazes de provocar trajetórias de difícil reversão.

Nesse sentido, esta tese se incumbirá de ensaiar a abertura da “caixa-preta”. Em outras palavras, 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). Pretendemos explicar aqui não só *por quê*, mas também *como* ocorreu o percurso entre esses dois marcos legais, cada um considerado representante de modelos regulatórios distintos.

Entender como isso se dá é essencial porque a aprovação dessas regulações indica pontos de inflexão na história do setor do petróleo, momentos de entrelaçamento de novos fatores. Compreender o *porquê* disso permite identificar as causas das

---

<sup>2</sup> O IDH do Chile é superior ao esperado em relação ao seu nível de renda (HUJO, 2012:14).

transformações, ao passo que atinar com o *como* possibilita avaliar a forma com que tais elementos se inter-relacionam para acarretar mudanças, ou seja, ter acesso aos mecanismos causais (ELSTER, 1989) que agem quando da concepção da nova conjuntura crítica (PIERSON, 2004).

Concretamente, com base na premissa de que a Lei do Petróleo de 1997 exprime um paradigma diferente do que se propôs na de 2010, esta tese procurará mostrar o processo pelo qual os diversos atores envolvidos nesse tema se articularam e, para tanto, considerará o marco institucional então existente, a nova conjuntura crítica e os novos contextos político-econômicos doméstico e internacional. Assim, o objeto empírico desta pesquisa é a análise detalhada do percurso do gerenciamento das rendas do petróleo entre 1997 e 2010, com a finalidade de elucidar o modo com que isso ocorreu.

Especificamente, os elementos constitutivos do marco regulatório de 1997, conjuntamente aprovados em 6 de agosto de 1997, são:

- quebra do monopólio estatal sobre as atividades de exploração e produção de petróleo;
- instauração do regime de concessão para explorar petróleo;
- criação da ANP (Agência Nacional do Petróleo);
- criação do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética).

Conforme já expusemos, os elementos constitutivos do marco regulatório de 2010 são:

- cessão onerosa de área do pré-sal à Petrobras – aprovada em 30 de junho;
- criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa gerenciadora dos contratos de partilha – aprovada em 2 de agosto de 2010;
- instalação do regime de partilha para explorar petróleo em áreas estratégicas – aprovada em 22 de dezembro de 2010;
- constituição do Fundo Social do pré-sal - aprovada em 22 de dezembro de 2010.

Observe-se que o marco regulatório de 2010 é aplicado somente ao pré-sal e áreas consideradas estratégicas pelo governo. Para outras explorações, continua a vigor a Lei de 1997.

Este trabalho quer ressaltar a relevância das ideias, o que não significa que elas estejam desvinculadas de interesses, mas que podem ser referências cognitivas que assinalam soluções em determinado momento histórico para problemas relevantes para os interesses a que elas se vinculam. Por outro lado, afirmar a importância delas admite considerar a autonomia relativa do Estado e de sua burocracia em relação aos interesses societários na formulação das políticas públicas (HALL, 1993; GOUREVITCH, 1986; MAHONEY, 2005).

No caso brasileiro, o contexto econômico condiciona a relação entre ideias e interesses, visto que é ele que determina a capacidade de investimento do governo. Especialmente porque governos de “democracias emergentes de mercado” (WHITEHEAD, 2002), como o do Brasil, estiveram submetidos à dupla constrição no período em análise, o que passamos a explicar.

“No momento em que ocorre uma transformação na ordem política – e a atribuição de maior poder às populações locais, ou seja, a um eleitorado de massa -, os governos de muitas das novas democracias passaram a depender do acesso aos mercados internacionais de capital para manter a estabilidade econômica e uma taxa de investimentos compatível com crescimento sustentável. Estas, por sua vez, eram condições necessárias para responder a outras demandas do eleitorado, que associava democracia também à melhora em seu nível de bem-estar, ao pagamento da dívida social e à estabilidade econômica” (SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002 apud SOLA, 2011).

A legitimação do governo pela população está imbricada na própria capacidade de ele produzir crescimento econômico. A necessidade de investimento estrangeiro para esse fim pressupõe uma situação internacional em que grupos que controlam o acesso aos recursos têm maior poder para impor opiniões. Desse modo, o contexto econômico doméstico tem influência sobre a inserção internacional do Brasil e permite ou não maior independência quanto às políticas adotadas, em especial as econômicas.

Ao lado das ideias e do contexto econômico, as instituições e a ação – ou luta política concreta (*politics*) – integram o conjunto de variáveis independentes deste estudo. Considera-se a descoberta do pré-sal como choque exógeno. A figura 1 resume as variáveis independentes e dependente deste trabalho.

		1997	2010
Variável dependente	Marco regulatório petróleo (variável dependente)	Quebra do monopólio da Petrobrás Regime de Concessão Criação da ANP Criação do CNPE	Cessão onerosa Regime de partilha Criação da PPSA Fundo Social
Variáveis independentes	Contexto ideológico internacional	Hegemonia neoliberal	Crise financeira de 2008 e enfraquecimento do ideário neoliberal
	Contexto econômico nacional	Ajuste fiscal Pouco crescimento econômico Inflação recente Estado com poucos recursos Ausência de <i>boom</i> de <i>commodity</i>	Ausência de ajuste fiscal Alto crescimento econômico Inflação controlada Estado com muitos recursos Auge na expansão <i>commodity</i>
	Contexto político nacional	Coalizão: PSDB+DEM+PTB; depois PMDB+PPB FHC	Coalizão: PT+PMDB+PSD+partidos de esquerda Lula Papel Dilma
	Marco institucional	Legislação Getulista Monopólio Petrobrás	ANP fraca Petrobrás fortalecida CNPE e EPE
	Importância das reservas	Medianas	Pré-Sal

FIGURA 1 TRAJETÓRIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DO ESTUDO

A metodologia adotada será o estudo de caso único por meio do *process tracing* e a análise se baseará em processos que vinculam o *status quo* de 1997 aos resultados

em 2010, observado um fato novo – a descoberta do pré-sal – e a mudança de posição do país na economia global pós-crise de 2008, com consequente enfraquecimento do ideário liberal.

## REFERENCIAL TEÓRICO, PROBLEMAS DE PESQUISA E PREMISSAS

Esta pesquisa compreende o período que vai da aprovação da Lei do Petróleo em 1997 à do novo marco regulatório em 2010.

O Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) tem grande capacidade esclarecedora para analisar estágios de longa duração (mais de dez anos), mas falha na explicação da escolha dos atores, já que trata as épocas de “conjunturas críticas” como momentos de contingência, com previsibilidade quase nula. Para elucidar essas épocas, utilizaremos o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (NIER), que dispõe de instrumentos para apreender as escolhas dos atores (MAHONEY, 2005). Portanto o referencial teórico proposto combinará o NIER e NIH. Para análise das ocasiões de decisão, usaremos o *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD), marco de referência desenvolvido por Elinor Ostrom (2007), para estudo de questões relacionadas a bens públicos e a recursos naturais.

Assim, o objetivo teórico desta tese é originar análise institucional que logre combinar a perspectiva histórica do NIH e a análise do NIER para explicar os choques exógenos responsáveis pela mudança.

O objetivo empírico deste trabalho é entender a formação de agenda e formulação do Fundo Social do pré-sal. Porém, para lograr tal compreensão, será necessário abordar o processo de modificação do marco regulatório do petróleo na totalidade. Isso se deve à interconexão entre os diferentes aspectos dessa regulação, na qual o Fundo Social é o elemento mais próximo da motivação do governo em mudar, enquanto os outros elementos apresentam caráter intermediário para atingir tais intentos.

Algumas premissas nortearam nosso trabalho. Em primeiro lugar, do ponto de vista teórico, considera-se que a origem do novo marco regulatório do petróleo tem raízes

históricas e instituições influem sobre o resultado das políticas públicas. Alinhado a esse primeiro posicionamento, considera-se a descoberta do petróleo no pré-sal choque exógeno que propiciou conjuntura crítica que modificou a trajetória da política pública.

Em terceiro lugar, estima-se que a criação do novo marco regulatório baseou-se na literatura sobre gerenciamento das rendas minerais em geral e no modelo norueguês em particular.

Em último lugar, supõe-se que apesar de os formuladores de política pública 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.

Em consequência disso, as questões centrais que norteiam este trabalho são:

- **Questão teórica:** Analisar, pela conjugação dos instrumentos analíticos do NIH e do NIER, processos históricos em que ocorrem mudanças.
- **Questão empírica:** Explicar por que e como ocorreu a transformação do marco regulatório do petróleo no Brasil.

## METODOLOGIA E HIPÓTESES DE PESQUISA

Esta tese utiliza metodologia de caso único (*within-case*), mediante o mapeamento de processos (*process tracing*). A coleta de informações se alicerçará em fontes secundárias e primárias. (O apêndice 1 apresenta a lista de entrevistados.)

Em primeiro lugar, a escolha do estudo de caso como estratégia para a análise deve-se às vantagens desse método no tratamento de processos que envolvem conjunturas críticas, por causa da avaliação pormenorizada e holística, que permite deslindar o modo como mecanismos causais operam em contextos específicos. Especialmente os que se utilizam do *process-tracing* são adequados para explicar eventos raros e auxiliar na descoberta de variáveis pouco aparentes.

Adicionalmente, podem também ajudar a investigar efeitos de interação no período de contingência da conjuntura crítica (GEORGE ET AL., 2005). Por fim, têm maior afinidade com objetivos de pesquisa em que se formulem hipóteses, em que haja validade interna, em que o entendimento causal seja dos mecanismos e em que se aprofunde a abrangência da proposição (GERRING, 2007).

O estudo de caso único (*within-case*) diferencia-se do comparado (*cross-case*) por ser mais minucioso, o que permite que se averiguem mecanismos causais em profundidade e se sobrepujem limitações inerentes aos outros, em vista de oferecer especificação detalhada dos processos de interesse (MAHONEY, 2003).

O *process tracing* é um dos meios indicados para identificar mecanismos intervenientes, vínculo entre variável explicativa e variável independente (MAHONEY ET AL., 2007). Trata-se de método crucial na viabilização de análises de *n* pequeno (TILLY, 1997), porque faculta diferenciar correlações de condutas causais. (MAHONEY, 2003).

Em situações em que se identificam múltiplos efeitos de interação, em que é difícil explicar resultados com duas ou três variáveis independentes, o *processo tracing* apresenta-se como método bem equipado para verificação de teorias (HALL, 2003).

“O método *process tracing* busca identificar processo interveniente causal – cadeia causal e mecanismo causal – entre variáveis independentes e resultado da variável dependente.” (GEORGE e BENNETT, 2005:206; tradução nossa).

“O estudo do processo que leva a determinado resultado permite restringir suas causas potenciais, forçando o analista a avaliar caminhos causais alternativos e a mapear os caminhos causais pertinentes ao resultado encontrado em análises de caso único” (idem, 2005:207; tradução nossa).

O *process tracing* pode distinguir múltiplas rotas, que auxiliam na identificação de equifinalidade (múltipla convergência) e especificam caminhos que levam a resultados similares em casos diferentes, elementos para a construção de teoria tipológica. Além disso, o *process tracing* enriquece teorias gerais em virtude da eficácia para explicar casos cujos resultados a teoria não esclarece adequadamente. Também admite a criação de generalizações de contingência, que identificam condições em que o resultado alternativo ocorre. O desenvolvimento dessas

generalizações de escopo limitado é uma forma de teoria de médio alcance. (GEORGE ET AL., 2005).

Para a utilização desse método, é preciso alguns critérios. Em primeiro lugar, é necessário indicar o ponto de início e o do fim da análise (FALLETI, 2006). O recomendado é que o de início seja a última conjuntura crítica antes do evento a ser estudado (COLLIER e COLLIER, 1991). No nosso caso, trata-se da Lei do Petróleo, de 1997. Em segundo lugar, a abordagem indica que a “explicação dos resultados de interesse deve ser feita voltando-se no tempo, e identificando-se os eventos-chave, processos ou decisões que vinculam as causas com o resultado” (FALLETI, 2006:5). Por último, usar essa estratégia implica reconstruir uma cronologia explícita da sequência de fatos que constituem o processo de interesse, o que requer uma conceptualização precisa sobre os tipos de eventos que constituem ou não esse processo (FALLETI, 2006:6).

O *process tracing* fornece base segura para inferência causal somente se lograr estabelecer caminho ininterrupto e vincular as pretensas causas aos efeitos observados. Variáveis intervenientes com resultados contrários aos esperados enfraquecem (mas não invalidam) caminho causal e hipótese que nele se baseiam de forma única. Na falta de informações ou de prescrições pormenorizadas, o *process tracing* somente autoriza conclusões provisórias. Outra limitação dele é a existência de mais de um mecanismo correspondente com determinada evidência de *process tracing*, o que torna difícil determinar qual dos mecanismos é causal e qual é espúrio. Ainda assim, esse procedimento leva a eliminar algumas explicações e garante inferências para construir teorias ou formular políticas (GEORGE ET AL., 2005:222).

Este trabalho partiu de três hipóteses de pesquisa, que identificam questões importantes e não esclarecidas na formação de agenda e formulação da nova política pública do petróleo de 2010.

A primeira delas trata da relação entre as ideias e o contexto econômico nacional, enquanto determinantes da legislação do petróleo aprovada. Segundo esta hipótese, a trajetória da hegemonia neoliberal no Brasil é condicionada pelo contexto econômico doméstico, o que afeta a posição do país no sistema internacional e o



torna mais dependente dos interesses internacionais nos anos 1990 e menos nos anos 2000.

Para o resultado da pesquisa, foi de grande valia a identificação do Brasil como “democracia emergente de mercado” (WHITEHEAD, 2002), conceito que indica dupla constrição às quais se submeteram as elites políticas: necessidade de compatibilizar demandas do eleitorado por maior bem-estar e estabilidade econômica para exigências do mercado como condição para captar capital internacional (SOLA, 2011). Por outro lado, identificamos a relevância da situação internacional do Brasil nas reformas orientadas para o mercado, entre elas a do setor petrolífero. Conhecer nossa maior dependência do capital externo na década de 1990 e menor na década de 2000 é crucial para entender a permeabilidade do governo às demandas dos detentores dos recursos para investimentos. Essa dinâmica explica a importância da economia para se determinar a vulnerabilidade do Brasil no exterior, esta, por sua vez, decisiva na faculdade de o Estado impor as preferências diante dos interesses externos.

Na década de 1990, a ideologia neoliberal era hegemônica nas instituições multilaterais que regulavam tanto o acesso a recursos externos como a avaliação de detentores de capitais estrangeiros sobre o Brasil. Essas organizações condicionavam à adoção dos próprios preceitos a aprovação ao país. Isso se torna ainda mais relevante à medida que a continuidade do governo depende do sucesso eleitoral, vinculado ao sucesso econômico.

Portanto a trajetória do ideário neoliberal no Brasil condicionou-se ao contexto econômico nacional. Os governos FHC foram marcados por situação difícil, em que a atração dos investimentos necessários para impulsionar a economia dependia do aval das instituições multilaterais, então dominadas pela ideologia neoliberal. Parte significativa da prevalência dessas ideias deveu-se à influência que as instituições internacionais exerceram sobre o país. Por outro lado, nos anos do governo Lula esse contexto melhorou significativamente, o que possibilitou maior independência na adoção de políticas econômicas em relação às instituições multilaterais.

Nossa segunda hipótese dizia respeito à relação entre volume de reservas de petróleo e modificação do marco regulatório em 2010. Em específico, acreditava-se que a descoberta de enormes reservas de petróleo no pré-sal motivou, em 2010, a

modificação do marco regulatório. A pesquisa de campo corroborou a importância da descoberta do pré-sal na modificação do marco regulatório, no entanto essa relação é mais complexa do que inicialmente pensamos e a explicitaremos a seguir por meio de cinco argumentos.

O primeiro é que a relação risco-recompensa estabelecida no marco regulatório de 1997 implicava alta compensação ao concessionário, para incentivar investimento no país, onde o risco de encontrar poços secos era bastante superior ao presente no polígono do pré-sal.

Em segundo lugar, a legislação de 1997 não atribuiu ao petróleo o *status* de bem estratégico na pauta de exportações do país, da forma como ele é considerado em países exportadores, como a Arábia Saudita ou Venezuela. Por isso, o intuito da legislação foi mobilizar a exploração o mais rápido possível, para elevar investimentos e o ingresso de recursos na economia.

Não houve consideração por ações redistributivas regionais, sociais ou intergeracionais alinhadas com a literatura da “maldição dos recursos minerais”. Isso se deve ao fato de que essa “maldição” ocorre em países em que exista abundância de riquezas naturais. A doença holandesa, por exemplo, sobrevém pela entrada maciça de divisas estrangeiras, suficientes para gerar distorções na taxa de câmbio, O que não sucede no caso de países com reservas limitadas.

Em terceiro lugar, o regime de concessão não reivindicava investimento do Estado, o que lhe propiciava liberar recursos para outras ações. Isso se refere à relação risco-retorno de país com reservas medianas.

Em quarto lugar, a relação risco-retorno mencionada também visava a arrecadar mais e a dinamizar a economia pela expansão dos investimentos no setor.

Finalmente, a tendência de baixa da cotação do petróleo daquele período também motivou implementar relação risco-retorno que estimulasse crescimento de exploração e esgotamento das reservas o mais rápido possível.

A terceira hipótese diz respeito à Petrobras, importante ator do processo em análise, e que, após a aprovação da legislação de 1997, teve substantivo incremento em termos de valor de mercado. Nesse sentido, supunha-se que apesar de representar

a quebra do monopólio da estatal sobre a exploração de petróleo no país, o marco regulatório de 1997 tornou-se extremamente favorável à empresa em decorrência de se haver valorizado a cotação do petróleo e renovado a capacidade organizacional.

Essa hipótese foi modificada pela conexão de elementos fornecidos, não confrontados, de diferentes autores.

É notório que do período de vigência do marco regulatório de 1997 até a descoberta do pré-sal elevou-se demasiadamente o valor de mercado da Petrobras. A literatura atribui isso ao marco regulatório em si, mas no sentido de ele ter permitido à Petrobras concentrar-se nas atividades de exploração e produção. Além disso, indicam-se, como elementos de influência, o incremento dos preços do petróleo, as modificações na governança e a gestão da empresa, a alta expertise técnica e o aumento do potencial exploratório brasileiro (FELIPE, 2011; SOUZA ET AL., 2013; PIRES ET AL., 2013; PIRES ET AL., 2013).

Esta tese assinala outro motivo para a valorização da Petrobras. Como veremos em maior detalhe, a Lei do Petróleo tem, como característica, o fomento à atividade exploratória do petróleo no país e, para isso, concede grandes incentivos às concessionárias, no entanto esse estímulo tem também, como resultado, reduzir a participação do Estado na apropriação das rendas minerais.

Desse modo, a lucratividade das explorações das concessionárias foi bastante alta e, por causa da predominância da Petrobras no setor, grande parte desse favorecimento foi apropriado pela estatal, o que explicaria parte da escalada dos valores de mercado da empresa.

Nesse período observa-se, além do maior crescimento da produção nacional de petróleo, grande valorização dos preços, itens que acarretam aumento do excedente gerado pela exploração e foram responsáveis pelo maior volume das rendas minerais do petróleo brasileiro. Todavia o Estado não logrou melhorar a própria participação no total dos recursos, objetivo alcançado por parte significativa dos países exportadores de petróleo.

Em suma, o período posterior à aprovação da Lei do Petróleo assiste ao aumento do volume produzido no país e ao excepcional aumento das cotações do produto, no entanto a legislação vigente no país não permitiu que o Estado brasileiro se

beneficiasse desses incrementos, já que, em grande medida, transferia-os para a concessionária. A posição de domínio da exploração de petróleo brasileiro pela Petrobras possibilitou-lhe ser destino da maior parte desse excedente, o que explica a valorização que a empresa alcançou nesse ínterim.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, o capítulo 1 descreve o referencial teórico usado para análise do processo de modificação do marco regulatório do petróleo, por meio da conjugação do NIH e do NIER, instrumentado pelo IAD, de Elinor Ostrom (2007).

O capítulo 2 descreve o trajeto histórico do ideário neoliberal depois das decisões tomadas em Bretton Woods, o que atrelou o sistema financeiro internacional às decisões da política macroeconômica norte-americana e resultou na crise da dívida latino-americana de 1982. Desde então, iniciou-se a mudança no paradigma do desenvolvimento da região, o que, no caso brasileiro, afetou o então modelo de Estado denominado getulista. Essa nova orientação, calcada na visão neoliberal, começou a ganhar espaço paulatinamente a partir do governo Collor e assumiu face mais marcante com as reformas no de FHC. Para fins deste estudo, no que diz respeito ao ideário neoliberal, examinaremos separadamente as relações Estado-mercado e Estado-sociedade, uma vez que essas trajetórias podem divergir.

Os capítulos 3 e 4 mostram o percurso do arcabouço institucional relativo à área em estudo e a ação política respectivamente; o 5 expõe a economia durante esse período e o 6 aborda a administração de rendas minerais e oferece os elementos teóricos e técnicos do setor do petróleo para preparar o leitor para o entendimento dos marcos regulatórios. O capítulo 7 trata do marco regulatório de 1997 e explicita como as variáveis independentes se inter-relacionam para traçar o resultado obtido, além de versar sobre as consequências da política pública. O capítulo 8 concentra-se no marco regulatório de 2010 e apresenta a influência das variáveis independentes; ademais também aqui traçamos a hierarquia dos elementos da legislação a fim de apontar o Fundo Social do pré-sal como o item da política pública mais próximo dos objetivos do governo no empreendimento da reforma desse setor. Na verdade, buscamos salientar que os objetivos, verbalizados pela então recém-empossada presidente, encontram-se, dentre todos os elementos do marco

regulatório, mais próximos do Fundo Social e que o PPSA, a cessão onerosa e o regime de partilha são intermediários para obter distribuição social. Aqui também apontamos algumas consequências da nova política pública. Na conclusão, encontram-se as inferências e a síntese da tese, ao mesmo tempo em que evidenciamos a evolução dessa área após a aprovação do marco regulatório e tecemos alguns comentários.

## CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO

A explicação de que a origem do novo marco regulatório do petróleo tem raízes históricas e de que as instituições influem sobre o resultado das políticas públicas levou-nos a adotar o Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) como teoria fundamental nesta tese.

A escolha do NIH também se justifica pela eficiência em explicar fenômenos de longa duração. Mas, logo no início, surge a primeira dificuldade: se o NIH se baseia no princípio de que instituições<sup>3</sup> são elementos de continuidade, como explicar a mudança e manter os pressupostos do NIH, que parecem fazer tanto sentido para este estudo?

A princípio, existem duas formas de responder. A primeira, mais frequente na literatura, relaciona mudanças a fatores exógenos e é compatível com várias abordagens de políticas públicas, como os *Múltiplos Fluxos* (KINGDON, 1995) ou o *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER, 2007). No entanto, para realizar um trabalho mais completo, a proposta de combinar o NIH com o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (NIER) oferece um alento a mais no tratamento de questões que aliam longo tempo e uma ou mais transformações no período estudado (MAHONEY, 2005).

O segundo modo de responder àquela pergunta associa mudanças a fatores endógenos das instituições e tem, como característica, a alteração paulatina em contraposição a modificações abruptas, relacionadas a fatores exógenos. (THELEN, 1999; THELEN, 2003; MAHONEY e THELEN, 2010)

Nesta dissertação, empregaremos o primeiro tipo de resposta e indicaremos os elementos apontados por Mahoney para uma articulação bem-sucedida do NIH e NIER, complementada pela utilização do *Institutional Analysis and Development* – IAD (OSTROM, 2007) como possibilidade para abordagem da questão.

---

<sup>3</sup> Instituições são regras em uso, conforme definiu OSTROM (2007), que afirmou que “regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando dentro de ou entre organizações” (OSTROM, 2007:23, tradução nossa) são consideradas instituições.

Ainda apontaremos alguns elementos de ajuste na versão do NIH, a ser adotada para maior capacidade explicativa. Se aplicarmos o conceito de "geração de trajetória" (*path generation*) (DJELIC ET AL., 2007), poderemos incorporar mudanças institucionais múltiplas e influências transnacionais nesta análise.

No próximo tópico, fundamentaremos melhor a forma de conjugar o NIH e o NIER, em seguida, especificaremos a noção de *geração de trajetória* e, por último, apresentaremos o IAD, de Elinor Ostrom.

## COMBINANDO NEOINSTITUCIONALISMOS

O Neoinstitucionalismo Histórico (NIH), quando praticado para analisar períodos extensos, tem grande poder esclarecedor por abordar a formação de instituições em momentos de *conjunturas críticas*, que encaminham a situação para trajetórias de longo prazo (*path dependence*) e de difícil reversão por desenvolver retornos crescentes (*positive feedbacks*). Esses pontos de vista sobre a criação de trajetórias de longo prazo propiciam incluir, na análise, os impactos de instituições muito anteriores ao fato e os processos desencadeados por elas. Entretanto uma crítica pertinente é o fato de que o NIH falha na explicação das escolhas que os agentes fazem, já que trata os períodos de *conjunturas críticas* como momentos de contingência, em que as escolhas têm impacto ampliado no futuro, mas com previsibilidade quase nula. (MAHONEY, 2005)

A solução para isso é empregar o NIER, que dispõe de instrumentos para solucionar essa falha do NIH. Dessa forma, escolhas dos atores são decisões instrumentais tomadas conscientemente por intermédio dos arranjos institucionais vigentes para viabilizar opções, retornos potenciais (*potential payoffs*) e preferências. Dentre as teorias da NIER, seriam adequadas a esse fim as que cumprissem alguns requisitos: primeiramente, aquelas cuja racionalidade é limitada (*bounded rationality*), mas também cuja determinação dos objetivos dos atores não exclua o uso do método indutivo; depois, as teorias do NIER aplicadas devem propiciar a compreensão das situações de conjuntura crítica e o conceito de *dependência de trajetória*, conforme as teorias do NIH. (MAHONEY, 2005). Desse modo, é necessário usar marcos de

referência da escolha racional que não se oponham à abordagem histórica do fato e possibilitem o emprego do método indutivo, mas também facilitem a percepção dos momentos de mudança como tempos em que as decisões tomadas tendem a ter baixa reversibilidade e grandes impactos no futuro.

Na verdade, o mecanismo analítico de OSTROM (2007) servirá para análise de NIER, todavia, já que o vínculo entre NIH e NIER é conferido pelo modelo de MAHONEY (2005), passaremos a ressaltar especificidades desse modelo a serem incorporadas a nosso referencial teórico.

Em primeiro lugar, Mahoney adverte que a opção adotada, entre as comportamentais disponíveis, depende da orientação do ator. Como exemplo, em nosso caso, governadores dos Estados não produtores de petróleo têm, como diretriz, aumentar a redistribuição dos *royalties* do petróleo, já o Executivo Federal busca mitigar os efeitos negativos relacionados à abundância do hidrocarboneto, enquanto a Petrobras procura majorar o controle sobre as jazidas do pré-sal.

Em segundo lugar, é de grande importância que se determinem todos os elementos do marco de referência pela análise histórica, por meio da visão subjetiva do agente no momento da decisão, isto é, é preciso avaliar o que ele pensava no momento da escolha. Essa proposta de orientação do NIH revela que valores que o ator atribui aos elementos do modelo não refletem a realidade objetiva, mas sim o próprio ponto de vista.

De fato, as deliberações dos protagonistas dizem respeito às informações de que eles dispõem naquele momento, e não à compreensão *ex post*, que já tem como *inputs* informações inacessíveis quando da resolução do ator. Na ocasião da escolha, não importa o quão descabido isso possa parecer *ex post*, o que de fato vai embasá-la é o que ele avalia, porque esse é o elemento disponível para análise. Um exemplo pode ser extraído das entrevistas realizadas para a confecção da tese. Nas reuniões da comissão interministerial (2008), que deram origem ao Projeto de Lei do novo marco regulatório do petróleo, existiam duas posturas com referência ao regime fiscal de exploração do petróleo no Brasil: a primeira sustentava a manutenção do regime de concessão por causa da possível repercussão negativa da mudança das regras no investimento; a segunda pregava a mudança para a partilha, com vistas a romper com as condições vigentes, de baixa apropriação de



recursos pelo Estado. A segunda, defendida por Dilma Rousseff, então Ministra-chefe da Casa Civil, venceu, porém, ao se apreciar a primeira opção, não se deve levar em conta o fato de que não houve impacto negativo pela mudança do regime fiscal, já que, naquele momento, os atores não tinham essa informação.

“A combinação de institucionalismo histórico com o da escolha racional oferece sinergia positiva entre as duas tradições. Acadêmicos filiados ao institucionalismo da escolha racional beneficiam-se da preocupação do institucionalismo histórico com hipóteses que justificam empiricamente os objetivos e avaliações dos atores. Ademais, o institucionalismo histórico pode contribuir com o da escolha racional ao identificar períodos específicos em que escolhas dos atores têm maior impacto e, conseqüentemente precisam ser pormenorizados cuidadosamente. Por outro lado, acadêmicos do campo do institucionalismo histórico podem beneficiar-se do foco do institucionalismo da escolha racional com a avaliação rigorosa dos mecanismos pelos quais atores fazem escolhas durante períodos históricos” (Mahoney, 2005:330, tradução nossa).

O parágrafo acima sintetiza nosso objetivo de combinar os dois institucionalismos. O NIER pode auxiliar o NIH na determinação da preferência dos atores, já que, por ter abordagem dedutiva, o primeiro apresenta visão limitada sobre isso. Assim, o estudo indutivo e aprofundado do NIH auxilia-o em relação a diferentes opções. Por outro lado, o NIH não assegura ferramentas adequadas para a análise de momentos de mudança e pode beneficiar-se da combinação com o NIER em virtude da especialização do último em especificação de mecanismos com métodos robustos. Por meio dessa junção, o NIH logra esclarecer mecanismos interventores, subjacentes ao processo, que, de outra forma, seriam caixas-pretas.

#### AUMENTANDO A FACULDADE EXPLICATIVA TEÓRICA AO OBJETO EMPÍRICO: O CONCEITO DE *GERAÇÃO DE TRAJETÓRIA*

*Dependência de trajetória (path dependence)* é conceito de grande importância no NIH, mas usada indiscriminadamente nas Ciências Sociais e pode ser entendido de forma superficial ou mais rigorosa.

Perfunctoriamente, pensa-se em como eventos anteriores afetam os posteriores. De modo mais preciso, significa que "sequências históricas com eventos contingentes

geram padrões institucionais de propriedades determinísticas”, o que implica a quase impossibilidade de mudança, a menos que ocorra um choque exógeno forte o suficiente para alterar esse percurso (DJELIC ET AL., 2007:161).

De forma geral, a *dependência de trajetória* pode ser identificada com a dinâmica não linear de equilíbrio pontuado (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007), pela qual sequências incrementais são interrompidas por mudanças em direção à nova sequência, trajeto ou equilíbrio, mas, do ponto de vista empírico, são poucos os casos em que essa modificação pode ser atribuída a um único elemento, o mais comum é a combinação de diferentes mudanças, que por fim determinam novo caminho (HOWLETT, 2009:245).

Visto de outro modo, pode-se dizer que a dependência de trajetória é uma noção útil do ponto de vista analítico, mas oferece escassa qualidade elucidativa para esta pesquisa. Para aproximar do objeto empírico a dinâmica do equilíbrio pontuado, empregaremos o conceito de *geração de trajetória*. Complementar ao anterior, este considera que a mudança de trajetória se gesta na sucessão e na associação de passos e conjunturas (“*junctions*”) (DJELIC ET AL., 2007:162). Dessa forma, o conceito pressupõe incluir várias transformações em distintas conjunturas, que, conjugadas, determinam novo caminho, ao mesmo tempo dependentes de novas situações exógenas e enraizadas nas condições históricas que antecedem as mudanças.

“O conceito de dependência de trajetória seria visão estilizada do processo, mas que se apresenta mais frequentemente como trajetórias de múltiplas conjunturas em que diversas trajetórias interagem e se interpenetram, resultando em rupturas que refletem longos períodos de lutas entre diferentes pressões, que, em todo caso geram resultados mais complexos que uma única trajetória linear ou única trajetória quebrada.” (DJELIC ET AL., 2007:162, tradução nossa)

Graças à análise de diversos processos simultâneos de mudança institucional, a dinâmica do conceito de geração de trajetória também faculta incorporar interações entre a doméstica e a internacional e adaptá-lo a processos de institucionalização e desinstitucionalização encaixados (*nested*) ou de múltiplos níveis (DJELIC ET AL., 2007:162).

Tal abordagem também se alinha ao referencial analítico adotado, o IAD, que apresentamos a seguir.

#### APROFUNDANDO A ANÁLISE DAS CONJUNTURAS CRÍTICAS: O INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT FRAMEWORK, DE ELINOR OSTROM

Para dar sequência ao caminho especificado, nossa ferramenta de análise da conjuntura crítica de interesse será o *Institutional analysis and development framework* (IAD), que se encontra no campo teórico da NIER. Desenvolvido para observar como os paradigmas, em ciência política, afetam a forma de a administração pública e de a organização metropolitana ser conceituada (Ostrom, 2007: 46), utilizaram-se no estudo de recursos de uso comum, em temas relacionados a irrigação, a recursos florestais e, mais recentemente, em sistemas ecológicos, preservação de biodiversidade, cooperativas e pesca, entre outros. A adoção desse mecanismo deve-se ao alinhamento teórico com o NIER dentro das condições estabelecidas por Mahoney para permitir abordagem do NIH. Não menos importante, ele apresenta afinidade com o tema *petróleo*, e nosso tratamento aqui enfoca o do pré-sal como *bem comum*, que acarreta *dilema social*.

Os *bens comuns* (*common-pool resources*) têm duas características: alta subtrabilidade (subtração pelo uso de um indivíduo da disponibilidade de consumo por outros) e grande dificuldade de restringir quem se beneficia da provisão do recurso. É necessário regras institucionais que limitem a apropriação, caso contrário alguns se apoderam de quantidade não otimizada e promovem resultados negativos do ponto de vista agregado, o que caracteriza *dilema social* (OSTROM, 2005:79-80)

O Fundo Social do pré-sal talvez seja uma das soluções para problemas relacionados à abundância de riquezas naturais. Como veremos no capítulo 6, a *maldição dos recursos minerais* caracteriza-se, do ponto de vista econômico, social e político, pelos maus efeitos que acompanham essa profusão. Atualmente, no Brasil, distribuem-se fartamente recursos do petróleo aos entes subnacionais, o que pode levar a distorções macroeconômicas e acirrar desigualdades regionais, entre

outros inconvenientes. Destiná-los maciçamente para um fundo de poupança é um modo de neutralizar essas consequências.

O modelo do IAD, esquematizado na Figura 1, constitui-se de três grandes partes. A primeira compõe-se de variáveis independentes: *status quo*, epistemas<sup>4</sup> e instituições. A segunda compreende a variável dependente formada pelas *arenas de ação*, que, pelos *padrões de interação*, levam aos *resultados*. A última acrescenta a possibilidade de se aplicarem *critérios de avaliação* tanto sobre os *padrões de interação* como sobre esses *resultados*.

Quanto ao funcionamento geral, pelo IAD, mapa de vários níveis, o núcleo da análise baseia-se nas *arenas de ação*, espaços sociais em que os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, dominam uns aos outros ou competem (OSTROM, 2007:28). Esses locais são condicionados pelo *status quo*, pelos epistemas e pelas instituições presentes, e é por intermédio deles que se criam padrões de interação que levam a resultados.

O IAD propõe critérios de avaliação tanto dos padrões de interação como dos efeitos, o que evidencia os componentes que norteiam os atores nas decisões. Os resultados afetam tanto a arena de ação, como suas condicionantes.

Passemos à explicação pormenorizada do modelo.

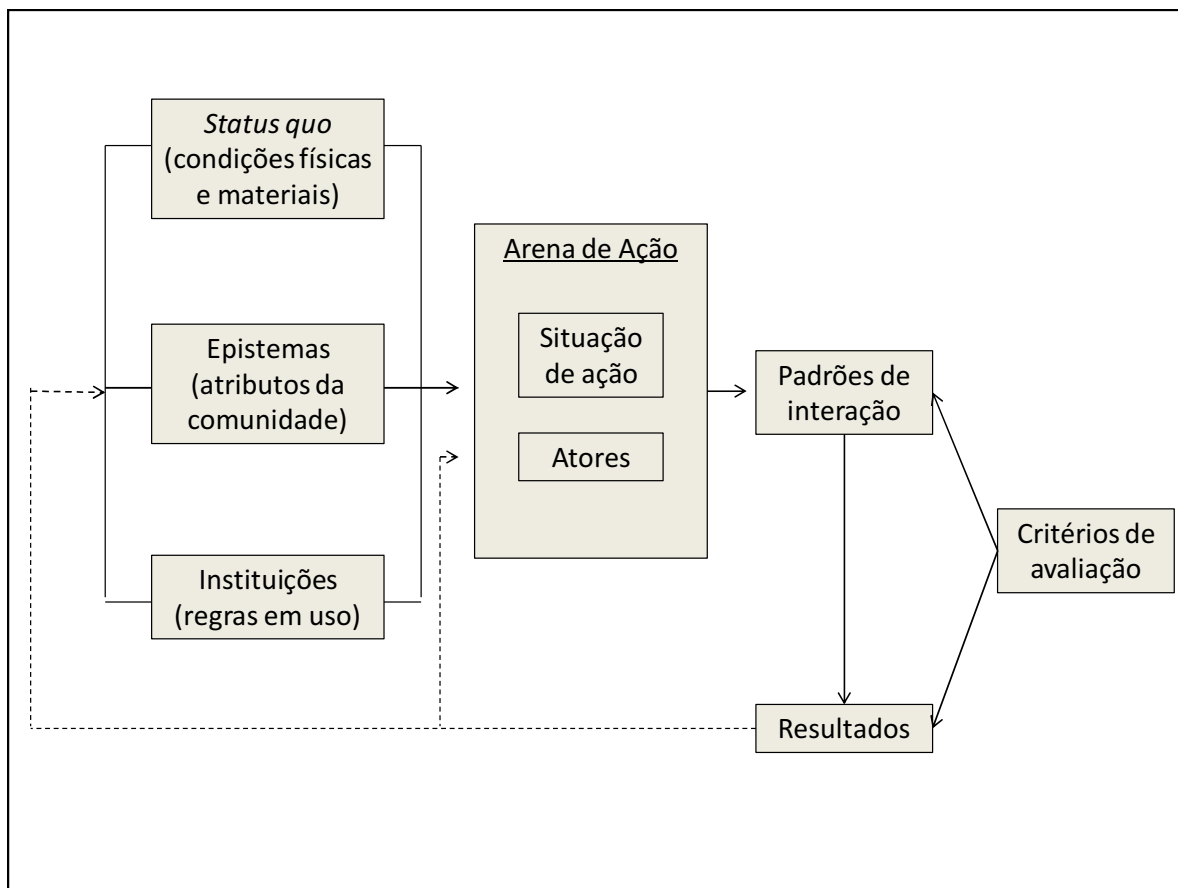
#### ARENAS DE AÇÃO

A figura 2 reproduz o marco de referência do IAD, em que o primeiro passo é distinguir a *arena de ação*, conceito empregado para análise, previsão e esclarecimento das condutas nos arranjos institucionais existentes, que são os elos com o NIH e assinalam que tal herança afeta o problema em estudo. Isso se alinha à concepção histórica, apontada por Mahoney (2005) como condição necessária para análises de escolha racional, combinadas com perspectivas do NIH.

---

<sup>4</sup> Embora Ostrom empregue, como variável independente, o termo “cultura”, preferimos substituir o conjunto de elementos potencialmente contidos nessa expressão por “epistema” para evitar não só a polissemia do vocábulo original, mas também para aumentar a precisão do conceito para os fins desta tese.

A *arena de ação* abrange uma situação de ação e os atores .



**FIGURA 2 MARCO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL**

Nota. Fonte: Adaptado de Ostrom (2007)

A *situação de ação* é um conceito que procura isolar a estrutura que afeta diretamente o processo em estudo para explicar regularidades e eventualmente modificá-las. O analista pode determiná-las, numa espécie de *checklist*, por meio de sete grupos de variáveis:

1. Participantes: identificar os atores envolvidos e listá-los é a primeira tarefa;
2. Posições assumidas pelos participantes: detectar como eles se agrupam, a saber, o que se infere pela percepção do ponto de vista de cada um (por, exemplo, pela coincidência de posturas podem-se aventar hipóteses sobre alianças);
3. Resultados potenciais: compreendê-los em contraposição ao final pode auxiliar na assimilação do saldo da disputa entre as diferentes posições;

4. Vínculos entre ações e resultados: construir nexos causais pode ser bastante complexo, mas é necessário para elucidar fragmentos dos mecanismos em ação;
5. Controle exercido pelos participantes: avaliar a autonomia deles para a tomada de decisões;
6. Informação: atestar o nível de informação dos atores;
7. Custos e benefícios atribuídos aos resultados: saber quais os custos e as recompensas relacionados aos resultados para os diferentes atores.

Os *atores* podem ser tanto indivíduos como grupos representados por corporações. Para conhecê-los, é preciso formular hipóteses sobre quatro tipos de variáveis:

1. Recursos que eles trazem para a circunstância examinada;
2. Valor que eles atribuem ao *status quo* e às ações modificadoras;
3. Forma como eles adquirem, processam, retêm e utilizam contingências de conhecimento e de informação;
4. Processo empregado para selecionar formas de ação (*courses of action*).

Porque os agentes são vistos no IAD como dinâmicos, é importante esclarecer o significado subjetivo e prático do modo como agem. Para tanto, devem-se criar sobre essa conduta hipóteses que abordem o seguinte:

1. O que os atores valorizam e como o fazem?
2. Quais recursos, informações e crenças possuem?
3. Quais capacidades de processamento de informações detêm?
4. Quais mecanismos internos usam para decidir sobre estratégias?

Existem várias teorias do comportamento. Entre as de escolha racional, o *homo economicus* é uma visão bastante adotada, mas com baixa capacidade explicativa em situações não lineares. Jon Elster expõe variações sobre racionalidade que elucidam essas circunstâncias. Com comparações bastante conhecidas, como com a *Odisseia*, de Homero, em que Ulysses se amarra para resistir ao canto das

sereias, ou com uma fábula de La Fontaine em que a raposa despreza as uvas por não as alcançar, Elster constata condutas racionais não lineares e torna mais ampla a compreensão desse assunto. (ELSTER, 1979; ELSTER 1983)

Apesar de não adotarmos aqui o paradigma do *homo economicus*, apenas a título de exemplo, a tabela 1 apresenta hipóteses baseadas nesse modelo.

Hipóteses	<i>Homo economicus</i>
Valores	Maximizar benefício para si
Recursos, informações e crenças	Preferências ordenadas e informação completa
Capacidade de processamento	Ilimitada
Mecanismos internos para decisão	Maximizar o valor do rendimento esperado

**TABELA 1 HIPÓTESES SOBRE ATORES, SEGUNDO A TEORIA DE COMPORTAMENTO DO *HOMO ECONOMICUS***

Nota. Fonte: Ostrom (2007)

## NÍVEIS DE ANÁLISE

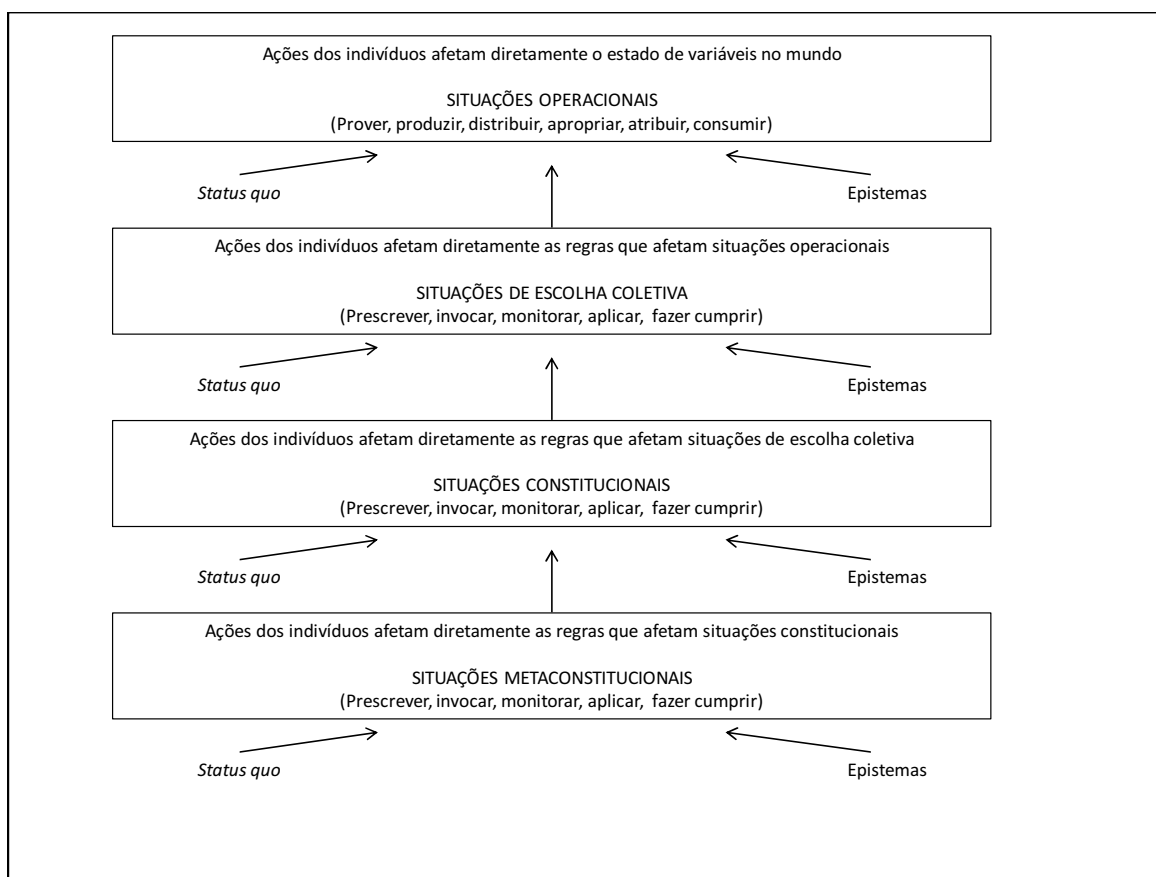
Em Ostrom (2007), as arenas de ação são unidades de análise e podem ser múltiplas ou encaixadas (*nested*), quer dizer, podem estar contidas em outras. Além do mais, há algumas categorias analíticas de influência crescente: a operacional, a de ação coletiva e a constitucional. No nível de influência superior, determinam-se as regras e a elegibilidade de participantes para a tomada de decisão dos níveis inferiores, o que estabelece a razão pela qual é imprescindível entender as mudanças no superior, porque elas afetam as regras (instituições) que influenciam a *arena de ação* de interesse.

Operational rules directly affect day-to-day decisions made by participants in any setting. Collective-choice rules affect operational activities and results through their effects in determining who is eligible and the specific rules to be used in changing operational rules. Constitutional-choice rules affect operational activities and their effects in determining who is eligible and the rules to be used in crafting the set of collective-choice rules that in turn affect

the set of operational rules. There is even a 'met constitutional' level underlying all the others that is not frequently analyzed (Ostrom, 2007: 44)

Na próxima seção, ilustraremos os níveis de influência em relação à Lei do Petróleo, de 1997.

A figura 3 mostra esquematicamente a interação desses níveis.



**FIGURA 3 NÍVEIS DE ANÁLISE E RESULTADOS**

Nota. Fonte: Adaptado de OSTROM (2007)

## PADRÕES DE INTERAÇÃO

Essa característica do IAD possibilita que se avalie o problema em estudo de modo multifacetado, dado que as distintas arenas de ação representam diferentes disputas que se inter-relacionam, mas também estão ordenadas de acordo com sua influência e essa ordem pode dar-se de forma paralela ou serial. Reconhecer os padrões de interação entre as diversas arenas relacionadas ao assunto em análise é



passo adicional do modelo de Ostrom, após se identificar a *arena de ação* imediata do problema.

Como exemplo, poderíamos analisar a negociação e a disputa para se definir um contrato de concessão para explorar petróleo no Brasil após a Lei de 1997, tema do nível de análise operacional, que caracteriza a arena de ação de interesse. No entanto essa arena sofre influência do *status quo* existente. Entre outros elementos, há a ausência de recursos de financiamento para a Petrobras prospectar, mas também existe a cultura nacionalista que tende a favorecer a prospecção por essa estatal. Por outro lado, as instituições que regulam essa decisão se encontram no nível de ação coletiva, caso da Lei do Petróleo, que originou a Agência Nacional do Petróleo, implantou a regime de exploração por concessão e criou o Conselho Nacional de Política Energética. Destarte, a Lei do Petróleo é uma arena no nível de ação coletiva, ligada, de forma serial, à negociação do referido contrato de concessão. Por sua vez, a Lei de 1997 sofreu influências do *status quo* e de ideias vigentes naquele momento, mas também das acepções que constam nas Emendas Constitucionais 6 e 9, que definiram respectivamente a aceitação, como brasileira, de empresa com sede no Brasil, mas de capital estrangeiro, e a quebra do monopólio da Petrobras na exploração no país. As emendas, são arenas de ação do nível constitucional e, organizadas em série, afetaram a arena de ação de escolha coletiva. Esse processo se encontra ilustrado de forma esquemática na figura 4.

Critérios de avaliação – O IAD também analisa os resultados concretos e os potenciais, que seriam atingidos por arranjos alternativos de instituições à luz de critérios de avaliação. São exemplos disso, entre outros, a eficiência econômica, a equidade fiscal e a redistributiva, *accountability*, entre outros.

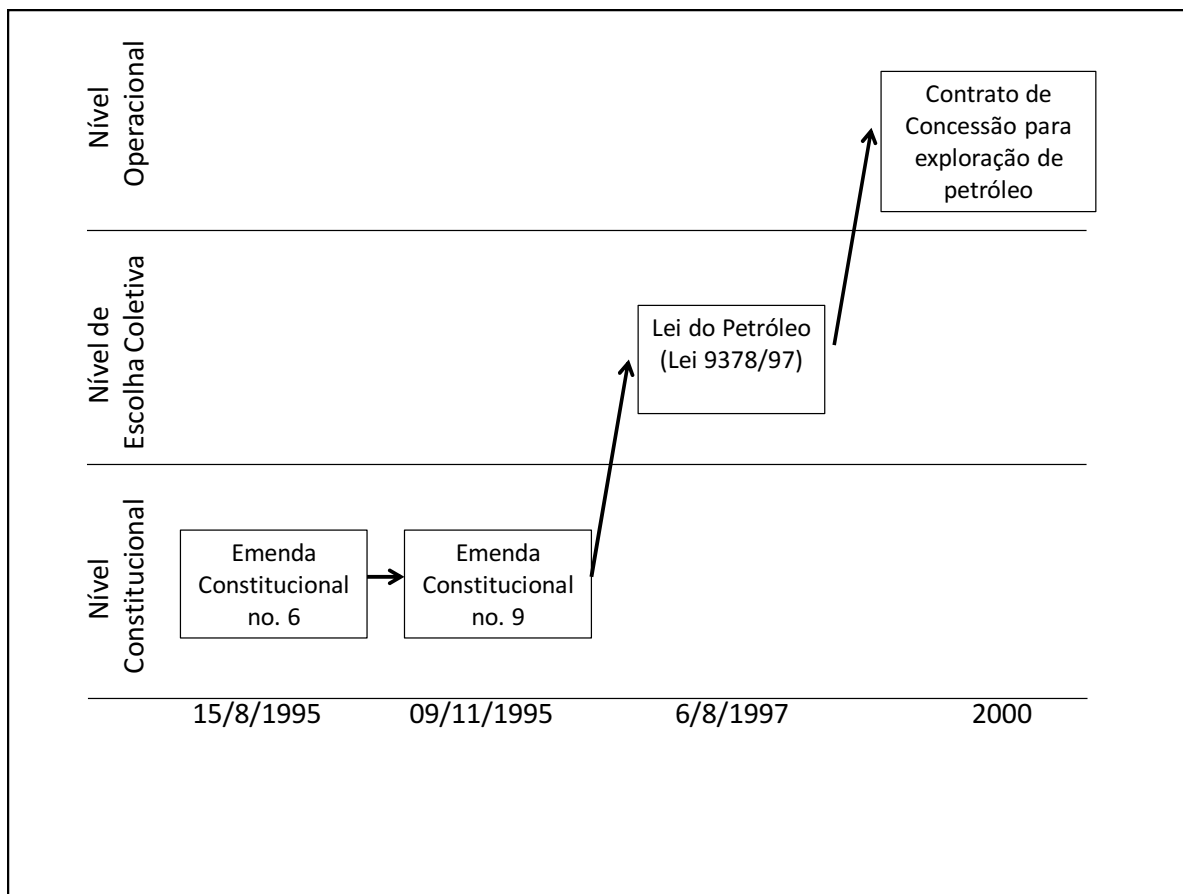


FIGURA 4 ENCADEAMENTO DE ARENAS DE AÇÃO PARA CONTRATO DE CONCESSÃO COM O FIM DE EXPLORAR PETRÓLEO NO BRASIL

#### VARIÁVEIS INDEPENDENTES QUE AFETAM A ARENA DE AÇÃO

Adicionalmente aos elementos apresentados até agora, o IAD identifica três variáveis independentes que influenciam a arena de ação: instituições, epistemia e *status quo*, que referimos em seguida.

#### INSTITUIÇÕES

Dentro de uma definição instrumental para a análise, instituições são *regras em uso* no IAD. Regras são entendimentos compartilhados entre envolvidos e referem-se a prescrições reforçadas sobre quais ações ou *status quo* são requeridas, proibidas ou

permitidas, com a finalidade de atingir ordem e previsibilidade, ao criar classes de pessoas requeridas, permitidas ou proibidas de operar modificações requeridas, permitidas ou proibidas em relação a *status quo* requeridos, permitidos ou proibidos (Ostrom, 2007:36 *apud* Crawford e Ostrom, 2005 e V. Ostrom, 1991). Identificam-se essas normas pela alusão que atores fazem a elas, quando solicitados a justificar as próprias ações.

Com o intuito de obter maior operacionalidade, a importância desses preceitos no IAD deve ser diretamente proporcional ao impacto deles na *situação da ação*. Portanto, na avaliação das regras a serem consideradas no modelo em construção, o IAD preconiza ser necessário identificar as regras de funcionamento que concernem a cada uma das sete variáveis da *situação da ação*.

Ostrom destaca sete tipos, que devem ser testados no tocante à *situação da ação*, como num *checklist*, para auxiliar a elaborar questões que ajudem o analista a compreender quais são as em uso. São as regras

1. de entrada e de saída: dizem respeito ao afetam número de participantes, seus atributos e recursos, revelam se eles podem entrar livremente e que condições encontram para sair;
2. de posição: estabelecem hierarquias na situação;
3. de escopo: apresentam resultados potenciais que podem ser mudados e ações vinculadas a resultados específicos;
4. de autoridade: determinam grupos de ação em que agentes, em categorias específicas, são requeridos, proibidos ou permitidos;
5. de agregação: ligam-se ao controle que um ator em determinada classe exerce ao selecionar uma ação;
6. de informação: determinam o conhecimento a que os participantes podem ter acesso;
7. de recompensa (*payoff*): determinam benefícios e custos a serem atribuídos a combinações específicas de ações e resultados e estabelecem os incentivos e desincentivos.

O fato de as regras em uso não estarem explicitadas pode suscitar dificuldades na identificação e levar à necessidade de extensão do campo.

#### STATUS QUO

Assimilar as regras em uso é parte relevante do processo de análise do IAD, no entanto o *status quo* é a realidade sobre a qual incidem essas regras e isso pode mudar drasticamente a arena de ação. É ele que estabelece o tipo de questão em pauta e condiciona a abordagem da estrutura.

#### EPISTEMAS

Epistemas são amplas visões da realidade que condicionam a forma como as ideias se desenvolvem e moldam o padrão das políticas públicas em longo prazo. Elas constituem o terceiro grupo de variáveis independentes que afeta a *arena de ação*. Também formam o conjunto de referências que permite estruturar o conhecimento comum dos membros de determinada comunidade ou espaço social com o fito de estabelecer normas de comportamento aceitas, o entendimento coletivo dos participantes sobre a estrutura dos tipos de arenas de ação, a extensão da homogeneidade das preferências e a distribuição dos recursos entre os envolvidos (HAAS, 1992; OSTROM, 2007).

De forma relacionada, comunidades epistêmicas são redes de especialistas com expertise e competência reconhecidas em dado domínio e com assegurado conhecimento das políticas públicas. Influenciam decisões do Estado de acordo com a institucionalização da influência que exercem e com a inserção internacional do próprio ponto de vista (HAAS, 1992).

Com efeito, este grupo controla o impacto das ideias sobre as políticas públicas adotadas pelo Estado e, neste trabalho, têm poder sobre o marco regulatório do petróleo.

O próximo capítulo recupera o processo de ascensão e declínio da hegemonia liberal, especialmente na América Latina, e o impacto disso na trajetória do marco regulatório do petróleo.

## CAPÍTULO 2 - GÊNESE E DECLÍNIO DA HEGEMONIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL

Neste tópico, abordaremos o percurso do neoliberalismo e a influência que exerceu na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular. Para fins analíticos, segmentaremos o papel do Estado no nexo dele com a economia e com a sociedade, que pode ser traduzido no grau de intervencionismo e na dimensão social do Estado. Também trataremos da relação entre ideias e interesses e a importância das mudanças da legislação sobre o petróleo brasileiro.

### DE BRETTON-WOODS À CRISE DA DÍVIDA DE 1982

Como notório, em 1944, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, representantes de quarenta e quatro países – entre eles, o Brasil - reuniram-se para a Conferência de *Bretton Woods*, da qual emergiu nova ordem financeira internacional. Em virtude do conflito, obviamente as nações do Eixo não participaram dessa reunião, nem algumas europeias que se encontravam debilitadas ou cujo território estava ocupado por inimigos, o que manteve as discussões polarizadas nos argumentos da Inglaterra e dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2002).

Majoritariamente as propostas norte-americanas saíram vencedoras, em especial a de adoção do dólar como moeda de referência internacional. Como parte do acordo, os Estados Unidos comprometeram-se a manter reservas em ouro equivalentes à quantidade de dólares em circulação e garantir a conversibilidade das demais moedas em ouro com base na taxa estipulada: 35 dólares por onça. (ALMEIDA, 2001:92)

Essa nova configuração, em que o dólar detinha posição hegemônica como moeda de reserva, vinculou fortemente o sistema financeiro internacional à política

macroeconômica norte-americana e conferiu relativa estabilidade aos erários daquele país e do mundo em oposição ao ambiente instável que caracterizou o período anterior ao acordo (ARIENTI ET AL., 2010).

Isso resultou da estrutura regulatória financeira restritiva dos norte-americanos, adotada após a Grande Depressão para evitar que a crise se repetisse. Os principais pontos dessa estrutura eram: a rígida separação entre bancos comerciais e demais intermediários financeiros; estabelecimento de tetos para taxas de juros, controle quantitativo do crédito e dos ativos; baixo grau de alavancagem e regulamentação do movimento internacional de capitais (ARIENTI ET AL., 2010:9-10 apud BELLUZZO, 2005).

Um nova era iniciou-se em 1971, quando os Estados Unidos quebraram a convertibilidade do dólar em ouro e o decorrente fim do regime de taxas fixas de câmbio (MIGUEL, 2011:27), o que levou à inflação de preços do petróleo e atingiu a economia do mundo:

“A origem da crise do petróleo de 1973 encontra-se na decisão adotada em agosto de 1971 pelo presidente Nixon no sentido de suspender a conversibilidade do dólar em ouro, tal como garantido na convenção constitutiva do FMI. Foi a desvinculação do dólar do padrão de Bretton Woods que causou a alta do petróleo, uma vez que a depreciação monetária da moeda norte-americana, que se seguiu à medida, representou a redução do poder de compra dos exportadores. A situação se tornou inevitável à medida que a inflação dos EUA e o acúmulo de imensos estoques dessa moeda em poder dos bancos centrais europeus e de outros países tornavam cada vez mais frágil a perspectiva de sua garantia em ouro, tendo em vista os estoques insuficientes de Fort Knox e a pouca disposição dos EUA de converter os ativos no exterior em ouro (sic). A consequência foi o “calote” aplicado pelo Tesouro dos EUA, em contradição com os compromissos de Bretton Woods.” (ALMEIDA, 2001:92)

Concomitantemente, nos anos 1970, inicia-se, estimulado por três fatores, processo de desregulamentação do mercado financeiro doméstico dos Estados Unidos. A primeira causa foi, no final dos anos 1960 e início dos 1970, a aceleração inflacionária, que tornou insustentável a utilização de limitações às taxas de juros. A segunda, associada à inflação, foi o aumento da liquidez de dólares, advindo do déficit fiscal crescente no balanço de pagamentos dos EUA, o que estimulou o

desenvolvimento de mercados financeiros rivais ao norte-americano: o euromercado e as praças financeiras desreguladas.

Esse processo de internacionalização do capital financeiro se fortaleceu pelo ingresso de petrodólares nessas praças e ganhou impulso com empréstimos a países em desenvolvimento, como o Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1960. Além disso, intensificou-se o processo de internacionalização financeira em consequência da substituição das taxas de câmbio fixo pelas de flutuante (ARIENTI ET AL., 2010).

A conjunção desses elementos, em especial o avanço da inflação e o surgimento de mercados financeiros desregulados, redundou em deterioração da lucratividade dos bancos comerciais pelo aumento da concorrência, exacerbada, após a crise da dívida externa, por tomadores de empréstimos de primeira linha. Nesse contexto, cresceram as pressões por desregulação financeira nos Estados Unidos para aumentar a competitividade (ARIENTI ET AL., 2010).

Por isso, a instabilidade econômica e financeira da década de 1970 produziu respostas do sistema financeiro norte-americano que desenharam o atual modelo internacional, baseado em desregulamentação, securitização das dívidas públicas e privadas, uso de derivativos e expansão dos investidores institucionais (ARIENTI ET AL., 2010), o que levou a um sistema bastante dependente de moedas fiduciárias, além de aumentar a dependência da percepção da qualidade dos emissores de moeda-reserva mundial. Ao mesmo tempo, a liberalização financeira gerou fluxo internacional de capitais, expandiu a transferência de riscos entre países e consolidou a globalização financeira (MIGUEL, 2011:27).

No Brasil, os choques do petróleo, em 1973 e 1979, produziram depressão, visto que o país precisou endividar-se para continuar a comprar petróleo e manter as condições de atividade<sup>5</sup>, sofrendo duplo impacto: como importador de capitais e de petróleo. Em particular, o segundo foi responsável pelo desequilíbrio das contas-correntes e o crescimento da taxa de inflação. Por isso, fizeram-se empréstimos

---

<sup>5</sup> Países produtores de petróleo ou de bens duráveis para exportação tiveram melhor sorte por dispor de elementos de troca mais adequados a esse contexto de aumento de preços.



bancários nos mercados comerciais de divisas (euromercados), que ofereciam abundância de petrodólares a juros baixos (ALMEIDA, 2001).

No final dos anos 1970, nova mudança na política macroeconômica dos Estados Unidos promoveu a política monetária contracionista com a intenção de manter o dólar como principal moeda de reserva internacional, ao mesmo tempo em que o financiamento do tesouro por meio da emissão de títulos se ampliou em virtude do crescente déficit fiscal provocado pela corrida armamentista do governo Reagan. A alta das taxas de juros reduziu muito a liquidez mundial e levou a economia global à profunda recessão em 1981 e 1982.

Assim, a rígida política monetária dos EUA tornou maiores as flutuações das taxas de câmbio e de juros e instaurou instabilidade nos mercados financeiros. Em decorrência disso, avolumaram-se as oscilações cambiais do dólar, do marco e do iene – moedas-reserva – o que foi acompanhado de variações dos juros, porque a mobilidade dos capitais de curto prazo levou à demanda por intervenções frequentes nas diferentes moedas e restrições à política fiscal (ARIENTI, 2010).

As nações que se haviam endividado em bancos comerciais durante a década de 1970 foram duramente atingidas, já que a recessão lhes diminuiu a capacidade de produzir divisas e o aumento da taxa de juros sobrecarregou sobremaneira o serviço da dívida (ALMEIDA, 2001; PORTELLA, 1994).

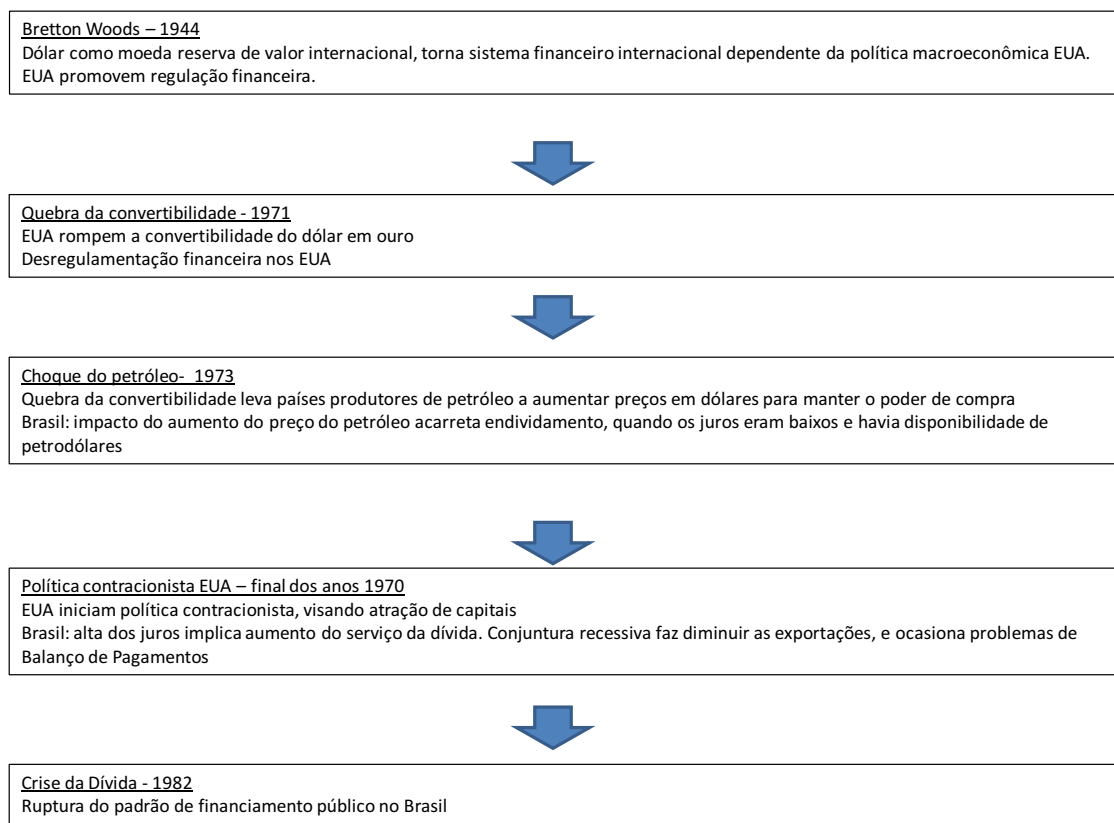
Contribuíram ainda para a explosão da dívida externa no Brasil as alterações na legislação financeira<sup>6</sup> nos anos 60, que permitiram a grandes empresas nacionais e a filiais de empresas estrangeiras captar recursos. Com a crise internacional dos anos 1970, o aumento das taxas de juros, dos *spreads* bancários e do serviço dessas dívidas tornou-as impagáveis. O governo então estatizou grande parte da dívida privada (BERCOVICI, 2011:222-3).

A alta da taxa de juros rompeu o padrão daquela época dos países em desenvolvimento. Isso, associado ao encarecimento dos recursos e à deterioração dos termos de troca, impeliu essas nações a graves crises cambiais, que

---

<sup>6</sup> Lei 4131/62, Alterações 4390/64 e Resolução 63 de 21/8/67 (chamada comumente de Operações 63).

culminaram com a moratória mexicana em 1982 (ARIENTI, 2010), e refletiram profundamente no Brasil. A figura 5 resume o processo que levou a essa crise.



**FIGURA 5 REPRESENTAÇÃO SINTÉTICA DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA QUE VINCULA A CONFERÊNCIA DE BRETTON-WOODS À CRISE DA DÍVIDA LATNO-AMERICANA DE 1982**

## CRISE DA DÍVIDA EXTERNA EM 1982

A crise de 1982 marcou a história contemporânea da América Latina por interromper um período de prosperidade econômica, em que o Estado participava ativamente da promoção do desenvolvimento. Dívidas contraídas por meio de títulos de médio e longo prazo a taxas de juros flutuantes tornaram vulneráveis às variações do ciclo econômico as economias dos países devedores e impagáveis os empréstimos contraídos (ALMEIDA, 2001). A posição de devedor dessas regiões permitiu, todavia, a implementação de ajustes alicerçados no Consenso de Washington, com

base nas críticas ao modelo de desenvolvimento adotado até então e considerado por organismos multilaterais a razão do alto endividamento (PORTELLA, 1994).

No entanto a solução que os organismos multilaterais encontraram para o problema foi determinada por enorme exposição dos bancos credores à dívida dos países em desenvolvimento. Os bancos norte-americanos eram os mais expostos: os nove maiores haviam emprestado quase 180% de seu capital à América Latina (CEPAL, 1990), portanto o *default* do pagamento poderia causar enormes estragos ao sistema financeiro daquele país. Para evitar tal inconveniente, o governo utilizou a própria influência para pressionar os organismos multilaterais a forçar ajustes fiscais nos governos das nações endividadas. Assim, essas instituições internacionais atuaram como “executores” dos programas de ajustamento. Mais do que isso, ainda que de forma extraoficial, exerceram o papel de “cobradores dos títulos dos bancos privados” (PORTELLA, 1994:106), já que o FMI demandava pagamento de juros em atraso como condição para aval. Destarte a utilização política desses organismos impediu a viabilidade técnica dos programas de ajuste. Forçavam-se sistematicamente nações devedoras a assinar com bancos acordos desvantajosos, situação que persistiu até 1989, quando o Plano Brady deu início às políticas de apoio à redução da dívida (PORTELLA, 1994; ARIENTI, 2010).

A priorização dos interesses dos bancos credores pelos organismos multilaterais que regulavam a dívida também pode se nota na dinâmica do pagamento do serviço: os recursos eram disponibilizados pelos organismos internacionais para, ao mesmo tempo, manter o programa de austeridade imposto como condição e impedir o desnudamento da fragilidade do sistema financeiro internacional. Dessa forma, agentes do mundo desenvolvido emprestavam a países em desenvolvimento, que lhes devolviam tais recursos como pagamento do serviço da dívida, o que configurava a socialização do prejuízo dos banqueiros privados e uma forma de evitar quebra generalizada dos bancos. Como consequência disso, nesse período houve inteira reversão dos fluxos líquidos de capitais, isto é, as nações em desenvolvimento exportaram capitais para as desenvolvidas (ALMEIDA, 2001).

A partir de 1982, os Estados Unidos iniciaram trajetória expansionista, com o crescimento dos *twindebts* (dívida pública financiada com capitais externos e déficit na balança de transações correntes, custeado pela entrada líquida de recursos

estrangeiros). Essa estratégia os tornou o principal devedor internacional a partir de 1986, mas também fez crescer o movimento de capitais e o volume de transações nos mercados cambiais globais integrados. Por conseguinte, a mudança da política macroeconômica norte-americana em 1982 transformou novamente as relações mundiais pela ampliação dos fluxos financeiros em países centrais e menor participação dos em desenvolvimento no mercado de crédito internacional (ARIENTI, 2010).

Um mecanismo empregado para fortalecer o sistema bancário após a crise de 1982 foi o aumento dos *spreads*, justificados pelos Bancos Centrais de países industrializados em razão do risco adicional e da maior exigência de capitalização e de reservas de contingência dos bancos. Disso resultou aumento do custo de captação de recursos para tomadores de empréstimos, o que refletiu em maior competição entre instituições financeiras.

Como vimos, no período precedente se elevou o número de instituições financeiras não bancárias, que passaram a rivalizar com as bancárias e estavam em vantagem em relação a elas por não ter ativos tão comprometidos e, assim, gozar de menores restrições e, portanto, apresentar menores custos (ARIENTI ET AL., 2010). E foi justamente por isso que se pressionou por maior desregulamentação financeira, uma vez que o sistema norte-americano, já coagido por instituições não bancárias e praças menos reguladas, passou a atuar num mercado mais competitivo, o que o levou a buscar condições mais frouxas de atuação.

Logo, a desregulamentação de mercados financeiros ocorreu associada à securitização e à consolidação do papel dos investidores institucionais e alavancou a globalização financeira. Por outro lado, conjugar esses três elementos levou à expansão de fluxos de curto prazo, diferente dos de longo, concedidos na década de 1970, dado que o desenvolvimento de instituições financeiras não bancárias promoveu a migração dos serviços dos bancos, que abandonaram as funções tradicionais de captação e de empréstimos e fomentaram a oferta monetária ampliada (M3 e M4) em detrimento de M1. O grande crescimento de fluxos de curto prazo está ligado à desregulação do movimento internacional de capitais, oriunda da liberalização financeira, que eliminou o controle sobre movimentos de capitais internacionais e sobre os limites máximos das taxas de juros (ARIENTI, 2010).

A consequência desse processo foi a facilidade com que países centrais conseguiram prosperar. Para eles, a principal restrição ao crescimento era a demanda interna, porque a capacidade de geração de moeda-reserva de valor os livrava de restrições de Balanço de Pagamentos. Países em desenvolvimento necessitaram conviver com o revés dessa situação, porque sofreram restrição externa ao crescimento, o que dificultou a execução de políticas baseadas em seus mercados internos. As adotadas visavam ao ajuste para obter solvência externa, mas implicaram agravamento das tensões sociais.

Em suma, o que se quer informar é que o processo de globalização dos anos 1980 e 1990 exacerbou os efeitos das políticas dos países desenvolvidos sobre os em desenvolvimento, que respondiam às necessidades das economias dos primeiros, mas com consequências desfavoráveis para si (MIGUEL, 2011:27-8)

Em decorrência desse cenário externo, houve violentos choques, amplificados por equívocos da política econômica dos governos locais, mas ignorados, no diagnóstico, pelos organismos multilaterais. Essa visão preconizava que a crise seria resultado de políticas econômicas equivocadas, de cuja correção dependia o pagamento da dívida externa. Assim, a política de desenvolvimento adotada teria estimulado crescimento voltado para dentro e promovido má distribuição de renda, em razão do papel centralizador do Estado, que asfixiou o setor privado ao tornar indisponível poupança necessária ao investimento, e provocar distorções ao ocupar setores produtivos que pertencem tradicionalmente à iniciativa privada. Além disso, a proteção estatal às empresas locais reduzia a competitividade externa e prejudicava as exportações.

As críticas de Washington diziam respeito a características do modelo de desenvolvimento já em declínio na época da crise. Houve também considerável componente especulativo na eclosão dela, já que brechas das legislações financeiras dos países endividados propiciaram fuga de capitais com transferência de poupanças para o exterior (no caso brasileiro, essa fuga não foi tão relevante como no da Argentina, do México e da Venezuela). (PORTELLA, 1994)

O ajuste imposto sobre governos endividados fundamentou-se em três premissas. Primeiramente, viam-se os desalinhamentos econômicos como produtos do excesso de demanda proveniente dos gastos do setor público. Depois, não se considerava

problemático liberar a economia durante a fase de estabilização, que poderia ser conduzida sem criar desequilíbrios econômicos expressivos nem maior dificuldade no ajuste. Por último, as dívidas externas deveriam ser pagas na totalidade para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários.

No entanto o que se observou foi que a necessidade de cumprir simultaneamente a liberalização e o ajuste com base nas três premissas discriminadas dificultou executar-se técnica e politicamente o acerto. Como agravante, a negociação dava-se de forma descasada, ou seja, as políticas macro eram negociadas com o FMI enquanto as setoriais o eram com o Banco Mundial. (PORTELLA, 1994)

Os arranjos impostos pelo FMI pautaram-se pelos cortes nos gastos, e não pelo aumento das receitas; pelo relaxamento ou término dos controles de preços para melhorar a alocação de recursos mesmo em setores oligopolizados (o único controle de preços implementado foi sobre mão de obra, com arrochos salariais discretos, mas firmes, a fim de reduzir mais rapidamente a inflação e estimular a competitividade das exportações) (PORTELLA, 1994).

Esse programa incrementou pifiamente as exportações da América Latina (9,8% entre 1980 e 1988) em comparação aos anos 1970, quando elas cresceram mais que três vezes. Os ajustes tiveram efeito negativo sobre o crescimento do PIB *per capita*, que caiu de 3,2% ao ano, na década de 1970, para -0,7% ao ano entre 1982 e 1988 (PORTELLA, 1994).

Como observamos, o pagamento do serviço da dívida converteu devedores em exportadores líquidos de capital e o ajuste externo foi conduzido de modo a maximizar a massa de recursos transferidos e a rapidez nessa transmissão. Apenas para ilustrar, entre 1974 e 1981, houve entrada de 2,2% do PIB<sup>7</sup> na América Latina, já, entre 1982 e 1988, saíram 3,4% PIB regional, o que indica acerto descomedido. Mesmo entre 1950 e 1960, a transferência de recursos da América Latina para os credores representava 0,5% do PIB regional (PORTELLA, 1994).

Em vista disso, observou-se concentração de renda, redução de empregos, queda nos salários médios, aumento do percentual da população economicamente

---

<sup>7</sup> Percentuais relativos a dados agregados da América Latina.

marginalizada e expansão do mercado de trabalho informal—25% da PEA no final dos anos 1980<sup>8</sup>. Esses efeitos forçaram a diminuição da capacidade de financiar do setor público e provocaram alta das taxas de inflação (PORTELLA, 1994).

Os ajustes não impediram o crescimento da dívida externa bruta em 82,7%, entretanto as exportações subiram somente 9,8% e o PIB, 10,8% entre 1980 e 1988. A crise dos anos 1980 foi diferente da de 1930, porque, nesta, o setor financeiro acomodou-se ao produtivo, o que proporcionou diminuir a dificuldade do acordo e a recuperação ser mais rápida; já, naquela, o acerto foi inverso, por se dar prioridade à reabilitação dos bancos credores em detrimento do auxílio aos países endividados (PORTELLA, 1994).

Posteriormente Williamson (1990) resumiu esse conjunto de diretrizes que passou a denominar-se *Consenso de Washington* e envolvia dez elementos: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização do setor financeiro (livre determinação das taxas de juros pelo mercado e abolição dos controles de câmbio), manutenção de taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, atração de investimento estrangeiro direto, privatização de empresas estatais, desregulamentação da economia e proteção a direitos autorais (WILLIAMSON, 1990). Contudo essas diretivas não incluíam itens que se mostraram essenciais no processo, como a prevenção da fuga de capitais, o combate à pobreza, a melhora na distribuição de renda e medidas de repressão aos abusos de poder econômico (PORTELLA, 1994).

## IDEÁRIO NEOLIBERAL NO BRASIL

Desde os anos 1970, já se discutia no Brasil o papel do Estado na economia. Podemos citar alguns exemplos disso: o documento *Ação para a empresa privada nacional: o governo e a economia de mercado*, de 1976, a criação do Programa Nacional de Desburocratização em 1979 e a Comissão Especial de Desestatização em 1981. Esses trabalhos apresentam críticas ao Estado desenvolvimentista e sua

---

<sup>8</sup> Dados para América Latina e Caribe, baseados em CEPAL, 1992c:71 apud PORTELLA, 1994.

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, fato que esmaeceu com a mudança de pensamento das elites dirigentes e de certos grupos de interesse acerca do papel do Estado (ALMEIDA, 1999).

O impacto da onda neoliberal no Brasil dos anos 1980 sentiu-se principalmente pela imposição dos programas definidos pelos organismos multilaterais. Em contrapartida, 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 ao mercado (LOUREIRO, 2012:10).

É a partir de 1990, com a abertura comercial promovida pelo recém-eleito Presidente Collor, que aumenta a influência das ideias neoliberais no país. Críticas abertas aos efeitos negativos do protecionismo industrial e corte nos gastos públicos foram algumas das ações promovidas naquele momento. No entanto a grande instabilidade econômica do país não permitiu grandes avanços nessa área. 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.

A globalização desempenhou papel primordial nesse processo de reformas verificado dos anos 1990 (BOSCHI, 2011). A liberalização comercial e a financeira representaram os eixos centrais do ajuste estrutural e da mudança da relação entre Estado e economia. A comercial incluiu redução de tarifas aduaneiras e não aduaneiras e a financeira restringiu exigências de reserva, eliminou o controle sobre as taxas de juro e aboliu os mecanismos para investimento obrigatórios, com o intuito de dar maior movimento ao capital (GAITAN, 2011). Em decorrência da globalização, elevaram-se as interações entre fatores externos e internos que influenciam as políticas públicas. Isso pressupõe a premência de análises que interpretem tais fatores de forma dinâmica, com a finalidade de refletir a crescente participação dos Estados nacionais em sistemas de poder supranacionais (DINIZ, 2011).



É no período em que Fernando Henrique Cardoso ocupa a Presidência da República, principalmente em seu primeiro governo (1994-1998), que ocorrem 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 do petróleo. (COUTO ET AL, 2003:277). Esse foi o momento em que o ideário neoliberal se firmou no país, visto que as modificações constitucionais implicaram mudança institucional, que estabeleceu nova relação entre Estado e economia numa perspectiva de longo prazo.

O peso do ideário neoliberal no Brasil foi menos intenso do que em outros países latino-americanos, como a Argentina, o Chile e a Bolívia (PALERMO, 1998). Essa configuração de reformas mais moderada (exemplificada pela manutenção da Petrobras como estatal) pode ser creditada ao sucesso do modelo iniciado na era Vargas e à adoção de um tipo de reforma mais realista (LOUREIRO, 2012:12, ALMEIDA, 1996; SALLUM, 2004).

## O DECLÍNIO DA HEGEMONIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL

A partir dos anos 2000, com o fracasso de grande parte das experiências reformistas dos anos 1990, há claros indícios do afrouxamento da predominância do neoliberalismo. Também o crescimento econômico superior de países – como a China e a Índia – que haviam adotado trajetórias distintas e ainda a ascensão de governos progressistas ou de centro-esquerda em países latino-americanos ajudam a explicar esse processo, que se intensifica ao se sentir a urgência de regulamentação estatal após a crise financeira de 2008.

Este trabalho, como já afirmamos, emprega, como recurso analítico, a divisão da trajetória do ideário neoliberal em duas, interdependentes. Por um lado, buscaremos compreender o papel do Estado na economia, isto é, a oscilação do eixo Estado Liberal–Estado Intervencionista. Por outro, procuraremos explicar a função do *Welfare State*, quer dizer, o movimento nos polos *Welfare State* liberal–*Welfare State* social- democrata.

Esse método é útil porque, além de distinguir dois processos que costumam ser confundidos, o novo marco regulatório do petróleo inclui mudanças nesses eixos e a segmentação disso facultar-nos-á absorver o percurso das ideias que influencia nosso objeto de estudo. Na verdade, isso significa dizer que as variáveis guardam certa independência, já que o Estado pode modificar a própria participação na economia sem transformar as políticas de bem-estar direcionadas à população ou pode não incrementar essa intervenção e proporcionar mais benesses sociais

A experiência histórica brasileira ilustra a autonomia desses dois processos: na era Vargas, à medida que se assiste à expansão do papel do Estado na economia, aplicam-se políticas sociais de forma corporativa no sentido de favorecer o projeto de industrialização. O processo brasileiro de modernização foi extremamente drástico e implantado sem preocupação com incluir grandes massas populacionais. Isso porque o desenvolvimento econômico era o objetivo principal, e a questão social, mero desdobramento disso. (DRAIBE, 1994).

Como veremos, o procedimento de liberalização brasileiro da década de 1990 também apresenta movimentos opostos: a menor participação do Estado na economia foi acompanhada de maior cobertura aos beneficiários das políticas sociais. (DRAIBE, 2003)

No caso do marco regulatório do petróleo, o contrato de partilha, a criação da PPSA e a cessão onerosa sugerem aumento da presença do Estado na exploração de petróleo (primeira dimensão analítica). Já o Fundo Social é uma forma de financiamento de bem-estar nacional (segunda dimensão analítica).

A literatura explica a quebra da hegemonia do ideário neoliberal em razão de componentes econômicos. Os sociais não têm a mesma importância.

## PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

O que primeiro motivou a decadência da hegemonia do neoliberalismo foi a falta de sucesso das reformas inspiradas nele durante os anos 1990. Nesse período, ocorreu profunda mudança no debate sobre políticas de desenvolvimento econômico e as formas de implementação delas. Pode-se tomar o desapontamento com os

resultados da aplicação do Consenso de Washington como ponto de partida para esse fato. A adoção dessas diretrizes pelos países em desenvolvimento não logrou acelerar, de forma consistente, o crescimento econômico. Além disso, várias crises financeiras e de Balanço de Pagamentos entre os anos 1980 e 2000 minaram a crença nesse Consenso. (MANUEL, 2011; GAITÁN, 2011; EVANS, 1993; RODRIK, 2007).

As críticas à fórmula neoliberal abrangeram incertezas quanto à eficácia desse receituário único, rejeição ao pressuposto do mesmo padrão, à uniformização de políticas cujos modelos, importados, não se adaptam às especificidades nacionais, revalorização do papel do Estado e recusa à postura passiva de escolha de um só caminho para a realidade internacional (DINIZ, 2011).

O Estado mínimo, defendido pelo ideário neoliberal, é posto em xeque, uma vez que seria o principal agente do ajuste necessário para essa mudança, portanto, protagonista no processo de mudança estrutural. Nesse sentido, surgem novas questões relativas à capacidade do Estado e a própria reconstrução (EVANS, 1993).

Ao mesmo tempo, nações que adotaram rumos diversos dos preconizados pelo Consenso de Washington, em especial a China e a Índia, e que obtiveram mais sucesso em termos de crescimento econômico também puseram em dúvida a estratégia dos organismos internacionais e de seus formuladores de políticas e direcionaram-nos a maior foco na diversidade institucional, com possibilidade de graus de intervenção diferentes para cada caso. De modo geral, o resultado foi a gênese da perspectiva em que se admitem diversos caminhos para o desenvolvimento econômico, em oposição ao preceito único do Consenso de Washington (MANUEL, 2011; GAITÁN, 2011; EVANS, 1993; RODRIK, 2007).

Em segundo lugar - e em decorrência do desapontamento com os efeitos das reformas neoliberais - os anos 2000 testemunharam a eleição de governos progressistas ou de centro-esquerda em vários países da América Latina. Esse movimento concomitantemente expressou e acelerou o declínio da hegemonia neoclássica. No Brasil, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, com a eleição de Lula à Presidência da República em 2002, indicou a rejeição à agenda neoliberal e o desejo de modificações na direção do governo (DINIZ, 2011).

Em terceiro lugar, a crise financeira de 2008 evidenciou a necessidade de o Estado regulamentar o mercado, o que vai contra o conceito primeiro de mercado, defendido pelo programa neoliberal (BOSCHI, 2011; DINIZ, 2011; GAITAN, 2011).

Quando da eclosão da crise, os dois primeiros fatores (constatação do fracasso das reformas baseadas no ideário neoliberal e ascensão de governos progressistas ou de centro-esquerda) já se haviam instalado. Essa crise, nascida da enorme liberalização financeira do mercado norte-americano, ratificou críticas a esse programa.

1. Falta de sucesso das reformas promovidas durante os anos 1990 para incrementar o crescimento econômico sustentado;
2. Eleição de governos progressistas ou de centro-esquerda;
3. Necessidade de regulação dos mercados, revelada pela crise financeira de 2008;
4. Mudança no papel da globalização nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, com maior autonomia dos últimos na condução das próprias economias.

**FIGURA 6 ELEMENTOS RELACIONADOS À QUEBRA DA HEGEMONIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 2000**

Em quarto e último lugar, durante os anos 2000, ocorreram, na economia mundial, mudanças, em que a globalização assumiu papel diferente nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Isso se relaciona à maior importância da China, cuja crescente procura por *commodities* permitiu a dinamização de vários países. No Brasil, o crescimento da economia sofreu clara influência do aumento da demanda e do preço de produtos para exportação (MIGUEL, 2011; LOUREIRO, 2012:17; BARROS DE CASTRO, 2008). Isso, associado aos três outros tópicos já apontados, também propiciou maior independência na adoção de novas ideias na condução da economia. A figura 6 sintetiza os itens arrolados.

## RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: *WELFARE STATE*

Nas relações entre Estado e sociedade, observa-se dinâmica oposta à apresentada na seção anterior. A partir dos anos 1980, com a redemocratização, também ganha força o movimento para a garantia de direitos sociais. 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*, em que o direito social é fundamento da política, com alto comprometimento do Estado. No entanto, apesar das garantias constitucionais, o *welfare state* proposto não se concretizou naquele momento. Fortaleceram-se, sim, 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 (DRAIBE, 2003).

O segundo ciclo de reformas foi fomentado durante os anos 1990, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A política social não incluía programas públicos ou de impacto social mais significativo; restringiu-se aos 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.

Essas reformas têm alguma orientação social-democrata, por procurar articular objetivos sociais com a consolidação democrática. Não obstante para isso há limitações externas: a retomada do crescimento, o aumento do emprego e a melhora da distribuição de renda. Durante o segundo mandato de FHC, efetuaram-se programas de transferência direta de renda para famílias pobres, instituiu-se a universalização da cobertura, a busca por garantia de financiamento e a elaboração de mecanismos para supervisionar e controlar as políticas (DRAIBE, 2003).

A área social modifica-se excepcionalmente após o empreendimento dessas reformas, ainda que não haja mudança radical do *welfare state* brasileiro. Esse progresso decorre da maior descentralização, do estabelecimento mais sistemático da avaliação das políticas públicas e da maior democratização no acesso à informação. Tais transformações são significativas para aumentar a responsabilização, a efetividade e a qualidade das políticas sociais (DRAIBE, 2003).

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 *Programa Fome Zero*, depois deslocadas para o *Bolsa-Família* (LOUREIRO ET ALLII., 2011).

No entanto existe um ponto de inflexão das políticas sociais, que se articulam às econômicas a partir do início de 2006, em decorrência da mudança de orientação da equipe econômica do governo, que passa a dar maior ênfase ao crescimento. A partir de então, permite-se maior gasto social.

Por outro lado, 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. Assim, uma das estratégias para enfrentar a crise foi tornar a área social um dos eixos de estruturação do desenvolvimento econômico. Desse modo, para impulsionar o mercado interno, fortaleceu-se o sistema de crédito e intensificou-se o consumo. A valorização do salário mínimo, iniciada em 2003, também teve efeito contracíclico porque elevou os rendimentos dos trabalhadores e dos segurados da Previdência. O *Programa Minha Casa, Minha Vida*, medida anticíclica na área de construção de casas populares subsidiadas também inovou ao praticar mecanismos mais flexíveis de financiamento. Enfim, o Programa Bolsa-Família<sup>9</sup> consolidou-se e expandiu-se de 3,6 para 12,8 milhões de famílias e reduziu o número de pessoas que viviam em situação de pobreza (FAGNANI, 2011)

A trajetória do Estado social no período em relevo apresenta dois elementos de destaque.

O primeiro diz respeito à dicotomia focalização- universalização das políticas sociais. Em 1990, Gosta Esping-Andersen publicou um livro divisor de águas na abordagem do Estado do bem-estar. Afirmava que políticas focalizadas desoprimem pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, mas esse tipo implica estigmatizar, punir os

---

<sup>9</sup> Programa de transferência de renda para famílias abaixo da linha de pobreza

beneficiários e promover dualismos sociais. Já as universais fomentam igualdade de *status*, à medida que todos os cidadãos têm direitos similares, independentemente de classe ou posição no mercado. Nesse caso, o sistema busca cultivar solidariedade entre as classes e os indivíduos da mesma nação (ESPING-ANDERSEN, 1990), além de também associar ao neoliberalismo as políticas focalizadas e a regimes que incentivem maior equidade, as universais.

Se, durante o governo de FHC, instituíram-se políticas sociais que combinavam princípios universalistas com iniciativas dirigidas a populações vulneráveis, o que teria permitido ultrapassar aquela dualidade (DRAIBE, 2003), o de Lula aprofundou os programas focalizados, herança do anterior, e expandiu-os. Tal empreendimento ainda se encontra nessa mesma combinação entre políticas específicas promovidas num contexto de provisão universal dos serviços sociais básicos. O problema é se o tipo de intervenção proposta, com ênfase nas políticas focalizadas, será capaz de alterar a grande desigualdade existente no Brasil, para o que não há resposta definitiva ainda (GAITÁN, 2011).

O segundo elemento concerne à articulação entre política econômica e social, uma das diferenças entre a gestão de FHC e a de Lula. Se, na primeira, as políticas sociais ficaram subordinadas à disponibilidade de recursos advindos das atividades econômicas, na última, essa equação se inverte e empregam-se as políticas sociais de forma anticíclica, especialmente durante a crise de 2008 (o projeto de aumento do salário mínimo inicia-se já em 2003). De origem keynesiana, tal intervenção se direciona para o conceito de *welfare state desenvolvimentista*, ou seja, para ações de políticas sociais que possibilitam articulação com as econômicas a fim de viabilizar o desenvolvimento (DRAIBE, 2007; 2011).

SITUAÇÃO ATUAL DO IDEÁRIO NEOLIBERAL E CONCEPÇÃO DE NOVO  
PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO

O neoliberalismo insere-se na lógica de soma zero (o fortalecimento de um lado implica necessariamente o enfraquecimento do outro), aplicada às dicotomias Estado X mercado, Estado X sociedade, burocratas X políticos e burocracia X grupos de interesse, lógica também presente no ideário nacional-desenvolvimentista. O cenário atual caminha para uma perspectiva menos uniforme, em que se abandonam polaridades e se veem as relações do Estado como soma positiva. Essas tendências ressaltam os problemas de visões como a do ideário neoliberal. (DINIZ, 2011:41).

A palavra *política*, em português, é polissêmica, mas, na língua inglesa, ela adquire diferentes sentidos. Aqui, são três os significados que queremos realçar. *Polity* é o quadro macroinstitucional; *politics*, a ação política e *policy*, a política pública. Essa distinção é relevante porque a mudança da orientação ideológica revalorizou a *politics*, como *locus* decisório.

Muito se tem discutido sobre a constituição de novo paradigma de estratégia de desenvolvimento, sem lograr consenso entre os especialistas no assunto. Alguns tópicos se notam nesse novo paradigma.

Em primeiro lugar, a nova perspectiva difere das anteriores na forma como se compreende a globalização, que não é mais “processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada, o retraimento do Estado e a adesão incondicional à lógica do mercado financeiro internacional” (DINIZ, 2011:39). Já, pelo segundo item constitutivo observa-se o abandono da ortodoxia convencional e a volta do pensamento crítico, que conduz a enfoque alternativo em que o fato de o Estado regular, induzir e coordenar ganha importância. Por fim, ele precisa intervir em países em desenvolvimento, com estratégia de longo prazo, que proporcione organizar a ação dos agentes públicos e privados na consecução de metas coletivas. (DINIZ, 2011:39).

Assim, um dos elementos do novo paradigma do relacionamento Estado-sociedade é a revalorização do primeiro como peça fundamental do processo de desenvolvimento, e isso se contrapõe à concepção de mercado como árbitro das questões distributivas. Por esse novo modelo, aumenta a importância da política como forma de organização da economia e da sociedade no sentido de obter bons resultados por intermédio da coordenação estatal. (GAITAN, 2011:67).



Essa renovada centralidade da política como forma de regulamentar o processo de distribuição, insere aí diferentes tensões ligadas à determinação dos beneficiários dos recursos e exige que se observe a política nas três dimensões nomeadas.

*Politics* é a luta travada entre grupos com o intuito de alcançar o poder e lograr influir na condução do governo. Aí, o movimento dos atores em direção a um projeto é fundamental, visto que criar pontos de inflexão no controle neoliberal da economia depende da existência de coalizões que apoiem suficientemente a plataforma neodesenvolvimentista para garantir governabilidade. (GAITAN, 2011:67).

*Polity* refere-se aos marcos institucionais que admitem canalizar conflitos. Relaciona-se a itens da *politics*, como a mobilização de agentes e o marco de construção de agenda desenvolvimentista. Desse modo, pode-se encarar a capacidade das instituições do aparelho administrativo do Estado para isolar-se das crises do regime político como vantagem comparativa de um Estado, já que, em longo prazo, acordos programáticos impactam mudanças na estratificação social, o que implica anuências e oposições. (GAITAN, 2011:67-70)

*Policy* é a resposta para a articulação entre a luta pelo poder (*politics*) e o marco institucional (*polity*). Bem-sucedidas experiências recentes de industrialização em alguns países (especialmente na Ásia) comprovam a importância de caminhos autônomos, em desacordo com as reformas *one size fits all* (de receita única) e ainda o papel central da política e da burocracia técnica na determinação de um projeto nacional, além do relevo dos mecanismos para coordenar e canalizar interesses (GAITAN, 2011:67-70)

## IDEIAS E INTERESSES NA MUDANÇA DO MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO NO BRASIL

Este capítulo procura descrever o trajeto do neoliberalismo, conforme a relevância para assimilar o processo histórico em curso no Brasil e o impacto no percurso da

política pública do petróleo. Consequentemente, reafirma a importância das ideias no processo que provocou mudanças nos marcos regulatórios em estudo: a Lei do Petróleo, de 1997, e a legislação, aprovada em 2010. Compreendem-se essas ideias aqui como eminentes variáveis explicativas e, por isso, a abordagem deste trabalho sobre variáveis independentes iniciou-se por elas. Contudo esse destaque precisa ser compreendido à luz de questões teóricas sobre a influência de pressões da sociedade sobre o Estado e dele sobre as políticas públicas, além das motivações para modificar o *status quo*.

O Estado promove essas mudanças como resposta para os insucessos de experiências passadas, o que pode ocorrer por pressões da coletividade, mas também pela relativa autonomia dele na persecução de melhores resultados em razão da insuficiência das políticas vigentes (HALL, 1993).

Como já demonstrou Peter Hall, (1993:275-6), a reorientação da política macroeconômica inglesa ao final da década de 1970, ao adotar o paradigma monetarista, ilustra essa dinâmica. A relativa autonomia ocorreu quando se tentou solucionar o problema econômico, fato também usado como plataforma para a eleição de Margareth Thatcher, já que facultou à futura primeira-ministra distinguir-se dos oponentes. Ao defender paradigma econômico diferenciado, ela conseguiu transferir para si, em termos políticos, o que o modelo monetarista prometia em termos econômicos, além de ele ser também uma resposta a pressões de grupos de interesses. Exemplo disso foi reduzir a ascendência dos sindicatos, condição para manter o Partido Conservador no poder (HALL, 1993): a queda dos governos trabalhistas e conservadores antecedentes resultou da falta de controle sobre as greves promovidas pelos sindicatos (GOUREVITCH, 1986). Além disso, o novo cânone foi apoiado pela mídia inglesa e pelo setor financeiro, diretamente beneficiado por ele. (HALL, 1993: 286-90).

Em suma, esse exemplo mostra como legitimar ideias se vincula à demanda de soluções para problemas, mas também a preferências partidárias (diminuição do poder dos sindicatos), a interesses políticos (busca de vitória eleitoral), a benefícios econômicos (setor financeiro) e pode contar com setores da sociedade a serem favorecidos com a mudança (mídia e setor financeiro). Isso atesta que as ideias não se dão em detrimento de interesses, mas sim de forma combinada.

Em estudo sobre as políticas econômicas de países europeus durante três grandes crises econômicas (final do século XIX, 1930 e anos 1970), Gourevitch apresenta um marco teórico que podemos aplicar na análise do caso brasileiro. Essa referência exprime que o estabelecimento de políticas públicas, em momentos de conjunturas críticas, é influenciado pela importância relativa de cinco variáveis: a estrutura produtiva, as associações intermediárias (como partidos e sindicatos), a estrutura do Estado, a ideologia e a posição internacional do país (GOUREVITCH, 1986).

Para a análise do tema desta tese, é interessante discutir o caso da política econômica francesa no início da década de 1980. Dentre os países capitalistas avançados, a França distanciou-se mais do consenso social-democrático pós-guerra ao aderir a programa econômico mais de esquerda. A eleição de Mitterrand indicava acirramento desse desvio da norma, de fato ensaiado no primeiro ano do governo dele. Todavia as condições recessivas mundiais, oriundas da política macroeconômica restritiva norte-americana em 1981, impossibilitaram a continuidade desse movimento, já que a integração econômica internacional da França a tornava dependente do capital externo para exportar produtos e investir (GOUREVITCH, 1986).

A similaridade desse caso com o brasileiro está na importância do posicionamento internacional daquele país na definição das políticas públicas. Como veremos no capítulo 6, durante o governo FHC, o Brasil sustinha situação econômica pouco satisfatória e dependia da validação dos organismos multilaterais para ganhar a confiança dos investidores externos. Dessa forma, a posição internacional do país foi significativa para a receptividade do governo às ideias defendidas pelos organismos multilaterais. Isso não implica que, naquele momento, elas fossem rechaçadas pelo governo ou pela grande imprensa. Simetricamente, mas em sentido oposto, o governo Lula gozou de situação econômica favorável, o que imprimiu maior independência quanto às políticas adotadas em relação às instituições internacionais.

Em síntese, a trajetória do ideário neoliberal no Brasil, 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, obteve

maior autonomia. Desse modo, o cenário econômico nacional foi determinante para a nossa posição internacional que regulou o acesso dos interesses estrangeiros de maior influência.

Nos próximos capítulos, trataremos das outras variáveis que explicam as mudanças na política pública do petróleo no Brasil, que se inter-relacionam com o percurso do ideário neoliberal. Especificamente, o seguinte tratará do marco institucional vigente, fator que limitou a forma como ideias influenciaram tanto a ação política como o resultado disso.

## CAPÍTULO 3 - MARCO INSTITUCIONAL

Pelo conceito de *instituição*, de Ostrom (2007), como regras em uso, este capítulo pretende descrever o trajeto histórico das instituições relevantes para o entendimento do percurso do marco regulatório do petróleo. Iniciaremos com a legislação do setor e passaremos depois às organizações relevantes.

Como nosso tema diz respeito a questões de nível de ação coletiva e constitucional (OSTROM, 2007), as instituições relevantes são formais. Não se detectou nenhuma informal que se pudesse incluir neste estudo.

### LEGISLAÇÃO

Do ponto de vista da regulação 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. Essas leis se encaminharam para uma configuração mais ufanista, ao determinar que somente brasileiros poderiam participar de empreendimentos de mineração.

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.

O Decreto-Lei 3.236, de 7 de maio de 1941, retirou do Código de Minas toda a regulação específica para petróleo e gás natural, e manteve o teor original da lei. 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.

A Carta de 1967 caracterizou-se pela defesa do ativismo estatal e constitucionalizou esse monopólio, 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)

A Constituição Federal de 1988 é a base institucional sobre a qual se 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 são condicionantes essenciais na trajetória da reforma.

A Constituição Federal de 1988 tem, como característica, a inclusão de grande quantidade de políticas públicas (*policies*) entre seus dispositivos. Como consequência disso, a implantação de novas plataformas de governo exige amplas maiorias para aprovação de leis, o que é exacerbado pelas características do sistema político brasileiro – federativo, multipartidário e bicameral -, em que o judiciário é acionado para avaliar a constitucionalidade da produção legislativa (COUTO ET AL., 2006; LOUREIRO, 2012; SALLUM, 2004; MELO, 2002).

A inserção de *policies* no corpo da Carta Federativa também pode ser entendida por outro ângulo, expresso na denominação “constituição dirigente”, que sublinha o fato de a própria constituição determinar os objetivos que o Estado deve seguir. Especificamente, o artigo 3º da de 1988 decreta a necessidade de transformações econômicas e sociais baseadas nisso (BERCOVICI, 2011).

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 busca o povo como sujeito da soberania e rechaça a manutenção de interesses privados de classes ou de grupos dirigentes. A supremacia econômica nacional objetiva que a sociedade brasileira compartilhe da ordem mundial de forma igualitária, para garantir que o crescimento seja um meio de superar o subdesenvolvimento. Nessa mesma vertente, a liberdade de empreender subordina-se ao valor social do trabalho, e a livre iniciativa limita-se ao bem-estar econômico geral e à busca da igualdade material e do pleno emprego. Esses fundamentos revelam que o Estado não se encontra submetido ao princípio de subsidiariedade. União, Estados, Distrito Federal e municípios têm competência para elaborar e implementar políticas econômicas e a atuação estatal não é considerada como intervenção, mas como prática nascida do dever constitucional, o que avaliza o Estado a dirigir o processo de acumulação de capital, inclusive com a possibilidade de monopolizar algum setor da economia, se necessário. Em decorrência disso, o monopólio estatal é instrumento da coletividade, está a serviço do interesse público (BERCOVICI, 2011).

A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990, marcou o início das 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 do ser difícil privatizá-la por causa do simbolismo a que ela remete (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001 apud 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, e também se vendeu a participação da Petrobras e da Petroquisa em empreendimentos da indústria petroquímica. Essas modificações restringiram as atividades da Petrobras à produção de petróleo.

O Conselho Nacional do Petróleo é extinto em 1990 e substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), vinculado ao MME. Por fim, também em 1990, liberaram-se os preços dos combustíveis e as margens de distribuição e revenda, marca da legislação dos anos 1960 (BERCOVICI, 2011:243; FELIPE, 2010:71).

A Carta de 1988 constitucionalizou o monopólio da Petrobras, ainda que o período da Assembleia Constituinte fosse marcado por discussões sobre esse monopólio e o da União, questões que não prosperaram pelo imperativo nacionalista, vinculado ao processo de democratização em curso (FELIPE 2010:69-70).

A revisão constitucional entre 1993 e 1994, assistiu a novos movimentos, todos combatidos, para privatizar aquela empresa. Buscava-se, ao mesmo tempo, eliminar a função empreendedora do Estado, diminuir restrições ao capital estrangeiro e aumentar a competição para explorar petróleo e gás natural. Porém, naquele momento, ainda eram fortes as pressões para manter o antigo modelo, por isso ocorreram apenas alterações pouco impactantes (FELIPE, 2010:72)

Após o Plano Real, promoveu-se novo bloco 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). Tais intervenções redundaram no aumento do número de empresas distribuidoras, mas ampliaram as práticas de adulteração de combustível e a evasão fiscal, sem, no entanto, desconcentrar a estrutura do setor, em que cinco empresas – BR distribuidora, Ipiranga, Shell, Chevron e Esso - detinham controle sobre 80% da rede de postos, 66% do mercado de gasolina e 76% do de diesel (BERCOVICI, 2011:244)

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

As origens da EC6 remontam ao início da década de 1980, quando da aprovação da lei 7.232, de 29 de Outubro de 1984, que firmou a Política Nacional de Informática



(PNI) com vigência por oito anos e criou reserva de mercado para empresas de capital nacional com o objetivo de estimular o desenvolvimento da indústria da informática no Brasil. A aprovação dessas normas aumentou nossos conflitos com os Estados Unidos, que adotaram medidas de represália comercial a produtos brasileiros, inclusive, em 1985, com pronunciamento do Presidente Reagan, que solicitou abertura de processo de investigação contra a PNI brasileira no *United States Trade Representative* (EVANS, 1989). Essa medida deu origem a negociações, que levaram à aprovação da Lei do *Software* (Lei 7.646, de 18 de Dezembro de 1987), e fez subir a oposição interna, em especial do setor empresarial, à reserva do mercado da informática (BERCOVICI, 2011:245).

Durante o governo Fernando Collor de Mello, modificou-se a Lei 7.232/1984 numa nova lei, a nº 8.248, de 23 de Outubro de 1991, particularmente em dois dispositivos. (BERCOVICI, 2011:245). O primeiro flexibilizou a definição de “empresa brasileira de capital nacional”, de forma a admitir capital estrangeiro na composição dela<sup>10</sup>. O segundo versou sobre a revogação do artigo 22 da Lei 7.232/1984 e instituía a reserva de mercado. De forma geral, a nova legislação levou a uma onda de associações das empresas nacionais de informática com as de capital estrangeiro e destruiu as possibilidades de desenvolvimento autônomo do setor (EVANS, 1993).

Outro elemento interveniente na aprovação da EC6 foi a diminuição dos investimentos na mineração, fato atribuído às cláusulas nacionalistas e restritivas da CF88. No entanto, ao extinguir o Ministério das Minas e Energia e incorporá-lo ao da Infraestrutura, a reforma administrativa de 1990 desestruturou muito o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que perdeu a capacidade de fiscalizar essa área e de realizar concessões necessárias ao avanço da extração.

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. A partir de então, elas somente necessitariam ter filial constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país. Dessa forma,

---

<sup>10</sup> Artigo 1º da Lei 8.248/1991

retiraram-se da CF88 as bases para criar um setor empresarial autônomo em relação às multinacionais. Por outro lado, permaneceu a diferenciação para conceder incentivos fiscais ou tributários e para adquirir bens e serviços por parte do Estado, mas não com caráter constitucional, a critério do legislador ordinário. A participação do capital estrangeiro na mineração foi regulada posteriormente, pela Lei 9.314, de 17 de Janeiro de 1997. (BERCOVICI, 2011:247-9)

A segunda reforma, imprescindível para viabilizar o novo marco regulatório, estabelecido 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. Do mesmo modo, argumentava-se sobre a necessidade de a Petrobras competir com outras empresas, o que tiraria dela o encargo de prover o mercado nacional de petróleo e derivados.

A Petrobras deveria ser desligada da União em termos de prerrogativas e funções. Já que, antes, 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).

Outra circunstância indispensável na tramitação dessa proposta foi o *status* do Brasil antes da descoberta do pré-sal – país com baixas reservas de hidrocarbonetos, para o qual o petróleo não seria um bem estratégico e, em decorrência disso, o monopólio estatal não seria justificável. Isso só ocorreria em países com grandes reservas, como os do Oriente Médio. Além disso, a tendência de queda da cotação internacional do petróleo implicava 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 (BERCOVICI, 2011:251-2).

A privatização da Petrobras era tema controverso e Fernando Henrique comprometeu-se publicamente a excluí-la do programa de privatizações, assegurado pela Lei 9.491, de 9 de Setembro de 1995, para conseguir a aprovação da EC9, homologada no Senado em 9 de Novembro de 1995, com o item que retirou da Petrobras o monopólio do petróleo, mas manteve o da União sobre esse bem,

que passou a poder explorá-lo diretamente ou por intermédio de concessões a empresas estatais ou privadas, nacionais ou estrangeiras. (BERCOVICI, 2011:252)

Uma vez 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 ANP tornou-se a nova responsável por administrar o monopólio estatal do petróleo e, em 13 de Janeiro de 2001, pela Lei 11.097, foi renomeada como Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, perfilada à reforma gerencial do Estado (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. Por outro lado, 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.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República, foi criado para promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país. Também se introduziu o modelo de concessão, que propicia menor controle da produção pelo Estado. O implantado no Brasil caracterizou-se especificamente pela baixa retenção das rendas minerais do petróleo pelo Estado. Os críticos à Lei do Petróleo afirmam que os objetivos estabelecidos na política energética nacional estão aquém das necessidades do país. Além disso, não há prioridade para abastecer o mercado interno e dar conta das necessidades da sociedade brasileira. Ademais, não se concebeu a consolidação da soberania energética nacional para integrar o país econômica e socialmente, pelo desenvolvimento de novas tecnologias e concepção de política ambiental e não se considerou a questão intergeracional: tratar o petróleo como bem perecível que deveria ser explorado o mais celeremente possível, sem se considerar a preservação de recursos para as gerações futuras (BERCOVICI, 2011:255)

Com relação à Petrobras, os pareceres concentram-se na existência de dispositivos prejudiciais à atuação da estatal, que a colocam em desvantagem em relação às competidoras internacionais em vez de equalizar a disputa. Esse argumento se compõe de três pontos: a Petrobras deve explorar, no prazo máximo de três anos,

os campos em que tenha realizado descobertas além de apresentar comprovação de capacidade de investimento, o que não é solicitado às rivais; ela deve compartilhar a infraestrutura com qualquer concorrente, o que a obriga a disponibilizar dutos de transporte e terminais marítimos construídos com recursos públicos; e tem a autorização para constituir subsidiárias, o que poderia transformá-la em *holding* de papel, com privatização por dentro, como aponta Maria da Conceição Tavares (BERCOVICI, 2011:.258)

## ORGANIZAÇÕES

### PETROBRAS

A primeira organização criada de forma ativa para regular a política do petróleo no Brasil foi o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938, como parte de legislação que vigorou até se criar o monopólio estatal e a Petrobras em 1953. (BERCOVICI, 2011:119-22) apoiados por uma movimentação popular, a partir de 1948, conhecida como *Campanha do Petróleo*, com o lema *O petróleo é nosso*, em contraposição a um projeto que tramitava e era conhecido como *Estatuto do Petróleo*, que previa a abertura do setor para o capital privado nacional e internacional. A eleição de Getúlio Vargas em 1950 foi elemento de apoio às aspirações nacionalistas da mobilização e culminou na Lei nº 2.004, de 3 de outubro 1953, que, entre outras coisas, concebeu a Petrobras.

Com início das atividades em 10 de maio de 1954, essa empresa vai dispensar atenção especial à pesquisa, exploração, produção, transporte e refino do petróleo, partes essenciais das atividades incluídas no monopólio estatal. O sucesso da Petrobras tornou ociosas as atividades do CNP, que, impossibilitado de fiscalizá-la, transferiu a supervisão e o controle dela, de fato, à Presidência da República (BERCOVICI, 2011; FREIRE, 2013).

A criação de subsidiárias da Petrobras ocorreu, principalmente, durante a gestão Ernesto Geisel na empresa, com extensão da estatal a ações afins e atividades no exterior no final dos anos 1960 e início dos 1970. Nova reviravolta privilegiou essa cadeia, pela descoberta de petróleo, em 1973, na Bacia de Campos, o que deu impulso ao progresso técnico para exploração em águas profundas, a fim de obter autossuficiência e tornar menor a vulnerabilidade às flutuações do petróleo, características da década de 1970 (BERCOVICI, 2011:186-7; 197).

Nos anos 1980, houve, no país, grandes oscilações macroeconômicas, que afetaram a administração da empresa, mas não impediram a conquista de progressos técnicos significativos e permitiram à estatal boa condição competitiva (FELIPE, 2010:120-1).

Problemas, durante os anos 1980, tiveram origem no seguinte:

- a transição democrática em curso colocou em destaque a fragilidade que embasava essa mudança, em virtude da simultaneidade da transformação estrutural, da grave crise macroeconômica e de descontinuidade político-institucional (ABRANCHES, 1995:19);
- ligado ao primeiro item, este se refere à crise macroeconômica interna, evidenciada pela persistente inflação inercial emanada dos déficits públicos estruturais, mas também associada à crescente dívida externa, que explodiu após o aumento dos juros externos atrelados à política fiscal norte-americana, que buscava enfrentar a segunda crise do petróleo;
- em seguida, como reação à crise baixou-se o preço do barril a US\$10 o que desestruturou a política de subsídios a energias alternativas - especificamente o álcool - e a decisão governamental de aumentar a participação da empresa no Proálcool acarretou grandes prejuízos entre 1985 e 1989 (PETROBRAS, 2003b).

Pelo aspecto positivo, essas movimentações foram a base para expandir o sistema Petrobras, que se caracterizou pelos progressos tecnológicos na exploração de águas profundas e pelos recordes de perfuração nessas condições. Tais avanços

levaram a considerável diminuição de gastos com a importação de petróleo e derivados: de US\$ 10 bilhões em 1981 e para US\$ 3 bilhões em 1989 (PETROBRAS, 2003b).

A trajetória da Petrobras difere da maior parte das empresas estatais do Sistema Produtivo Estatal – SPE, já que ela conseguiu chegar aos anos 1990 como símbolo nacional, com apoio popular e imagem de sucesso. Esse capital metafórico se somou à atuação de seus líderes para ela manter autonomia relativa e influir politicamente. Também foi fundamental quando da implantação das reformas dirigidas para o mercado, porque permitiu à empresa impor estratégias cujo resultado foi maior cautela política em relação a outros setores. Como efeito da disputa político-econômico-ideológica, ela conservou-se estatal, integrada e verticalizada, fato que, por sua vez, foi responsável por certa autonomia e influência, usadas para direcionar novo percurso quando não mais detinha o monopólio do setor no país. Portanto o legado dessa empresa é parte da explicação do sucesso dela após as reformas relativas ao mercado (FELIPE, 2011:275-6).

Como vimos, é no período FHC que as reformas estruturais para modificar a relação Estado-sociedade ocorrem de forma consistente e organizada. O setor do petróleo foi uma das áreas mais atingidas, com reorganizações mais controversas, justamente por causa do debate sobre o monopólio do petróleo (SOUZA ET AL., 2013:39).

Apesar da grande discussão sobre privatizar a Petrobras, não se modificou o controle da empresa pelo Estado, mas reduziu-se a participação acionária do governo nela, com oferta de ações no Brasil e no exterior, episódio que explicaremos melhor mais adiante.

Em contraste com o que ocorreu com a Petrobras, as reformas abrangeram privatização de diversas empresas formadas durante o período nacional-desenvolvimentista, como a Vale do Rio Doce, o Sistema Telebras e a Eletrobras.

As três alternativas daquele momento para a política do petróleo e a Petrobras eram: manutenção do monopólio e empresa estatal, quebra do monopólio e empresa estatal e quebra do monopólio e privatização. O caminho escolhido foi o intermediário: fim do monopólio, mas preservação da empresa como estatal.

Felipe (2010) lista cinco razões para a não privatização da Petrobras:

- Questão do campo das ideias, ela incorpora a mítica da campanha *O petróleo é nosso*, consegue exceder os planos originais e chega a resultados superiores aos do momento daquela mobilização popular dos anos 1950, portanto carrega uma carga simbólica muito grande, relacionada à importância do petróleo para a cultura coletiva.
- Superou, apesar de todas as dificuldades, os desafios políticos e econômicos que enfrentou, por alianças que admitiram avanços não imaginados quando foi criada.

*Assim, se originalmente foi dada à Petrobras a tarefa [e o desafio] de produção de petróleo para a segurança do abastecimento nacional, de suprimento da incapacidade empresarial privada e de contraposição aos interesses do capital petrolífero internacional, a estatal não somente eficientemente cumpriu tais incumbências como também criou outras que, numa mistura inseparável de objetivo econômico-político-estatal, significaram a defesa, o alargamento e a reafirmação da soberania do projeto econômico brasileiro. Essa expressão de sucesso, que funciona baseado em articulações, vínculos e alianças complexas não poderia ter a mesma representatividade de soberania nacional e de sucesso do Estado brasileiro se entregue completamente nas mãos do capital privado. (FELIPE, 2010:84)*

- É notório o avanço tecnológico alcançado por ela, especificamente na exploração em águas profundas, e na adaptação do processo de refino de petróleo pesado do país. Tal desenvolvimento se verificou na contramão dos processos de paralisação de investimentos em outras estatais depois da eclosão da crise da dívida em 1982, o que a distanciou das demais empresas públicas na década de 1990.
- A dimensão dessa empresa capacita-a a representar o governo brasileiro, intensifica a participação do Brasil no cenário internacional e reafirma a política externa nacional, por atuar em diferentes países e pela maior autossuficiência petrolífera.

- Ainda que houvesse intenção de privatizá-la, a grande instabilidade financeira internacional ocorrida durante o governo FHC impediria transação dessa magnitude, porque a levaria à venda com grande desconto.

Esses argumentos demonstram que não foi possível articular coalizão política capaz de propor, de forma ordenada, a privatização da Petrobras. Assim, a manutenção da dela como estatal e integrada em conjunto com o direcionamento das reformas no setor do petróleo conseguiram arranjo institucional positivo para expandi-la. Ademais, o enfraquecimento relativo da ANP produziu lacunas que elevaram inesperadamente a influência da Petrobras, após a reforma de 1997, apesar de todas as dificuldades que essa época apresentou (FELIPE, 2010:67).

O governo FHC parece querer fortalecer a empresa, com a intenção de transformá-la em *player* internacional, capaz de disputar mercado com as grandes multinacionais do petróleo (FELIPE, 2010:88).

Philippe Henri Reichstul, presidente da estatal entre 1999 e 2001, responsável pelo plano de reorganização implantado, atesta:

“Na verdade, fui convidado pelo Fernando Henrique não para privatizar, (mas) exatamente para transformá-la em companhia que tivesse músculo e capacidade de reação a esse novo marco regulatório.” (Phillippe Reichstul).

O processo de reformas liberalizantes que se delineou desde o início do governo FHC é considerado por alguns autores como responsável por condições favoráveis a redefinições estratégicas com o intuito de absorver os impactos das alterações institucionais provenientes dos desdobramentos dessas reformas, o que não significa que isso também não tenha imposto perdas importantes (FELIPE, 2010).

“...as estratégias da Petrobras, no período, estariam voltadas para a neutralização dos desdobramentos hostis que pudessem, de uma forma ou outra, comprometer seus projetos de expansão de longo prazo. Haveria uma reelaboração de suas estratégias, de forma a priorizar aquelas que resultassem em maior consistência para seus planos de continuidade de expansão.” (FELIPE, 2010:66).



Em meio a esse processo, ofereceram-se ações da Petrobras no Brasil e no exterior, operação chamada por muitos de *privatização parcial*. Nesse esquema, venderam-se cento e oitenta milhões de ações e, conseqüentemente, diminuiu-se a participação do Estado na empresa de 82% para 51% das ações com direito a voto. Do total negociado, 25% foram adquiridas no Brasil por trezentos e dez mil optantes do FGTS e o restante, por investidores internacionais. Esse movimento pode ser entendido como priorização de interesses comerciais em detrimento de estratégicos (BERCOVICI, 2010:253-4).

Outra interpretação do processo de venda dessas ações advém da expressão *oxigenação do setor público*<sup>11</sup>. Não ocorreu transferência de controle para o setor privado, porque o Estado manteve a participação majoritária da empresa. O que houve foi uma modificação, que deu maior importância aos acionistas não estatais, que passaram a atuar sobre ela e impuseram mais limites ao acionista estatal, já que os minoritários, para defender os próprios interesses, começaram a demandar gestão eficiente do ponto de vista econômico (ALMEIDA, 2011:105).

A oferta de ações também se compreende como elemento de valorização da empresa por lhe dar visibilidade perante investidores internacionais e melhorar a relação dela com o mercado de capitais, intervenção necessária para financiar investimentos (SIQUEIRA, 2013: 241).

No mesmo sentido, Philippe Henri Reischstul interpreta que, entre os objetivos desse procedimento, havia a necessidade de baratear o custo do capital da empresa, com vistas a equipará-lo com capital mais barato oferecido às internacionais, o que foi alcançado pela injeção de recursos originados da venda de ações, mas também pela maior confiança em que os objetivos que orientariam a empresa fossem comerciais, efeito de se haver reduzido a participação do governo como dono dele e de se ter atomizado a propriedade entre investidores privados. Dessa forma, diminuiria a probabilidade de ingerências da União sobre os destinos

---

<sup>11</sup> "A venda pelo Estado de um importante bloco de ações minoritárias das empresas estatais é uma operação que vem sendo usada com bastante frequência, em todo o mundo, no processo de reforma do Estado. Os analistas estão de acordo em que, se normalmente há embutida mais que uma simples venda de ações – porque o investimento minoritário de valor elevado deve ser atraído e protegido por meio de abertura da chamada *caixa preta* da empresa estatal -, não se trata de privatização, já que a empresa continua na órbita pública. Na França, usa-se, para descrever o fenômeno, expressão bastante significativa: *oxigenação do setor público*." SUNDFELD, Carlos Ari, 2007, p. 276 apud ALMEIDA, 2011:105.

da Petrobras e os mercados tornar-se-iam mais confiantes com referência à priorização de objetivos comerciais. Apesar disso, o Estado brasileiro não perdeu o *status* de controlador majoritário da empresa.

“Uma parte do custo do financiamento adicional que a Petrobras captava era pelo fato de você ter a desconfiança do mercado por causa de uma possível ingerência do Estado na política de preço ou alguma coisa assim. Então, além de você melhorar a relação capital-dívida, aumentando o capital, você também ajudava a blindar a companhia à medida que tinha tantos outros acionistas, e não só o Estado brasileiro, dando mais conforto aos financiadores de que esse risco de intervenção seria menor, porque você tem outros players, digamos, outros investidores. Então isso também reduzia o custo da companhia e assim foi. Se você olhar o custo que a Petrobras foi pagando a partir da emissão de ações, (esse custo) foi caindo.” (Phillippe Reischstul).

Esses ingredientes se combinaram para resultar em notável crescimento da empresa, conforme figura 7.

Como apontamos, a reestruturação da Petrobras foi importante por ter adequado a organização administrativa e implementado nova estrutura, mais voltada para a celeridade de respostas, fator basilar para o resultado comercial apresentado pela Petrobras após as reformas do setor (FELIPE, 2010:117-8). Logo, o intervalo entre a aprovação da EC9, que estabeleceu a quebra do monopólio da Petrobras, e a da Lei do Petróleo foi de adaptação. Ela havia logrado ultrapassar, em razoável forma, grande turbulência na nova situação.

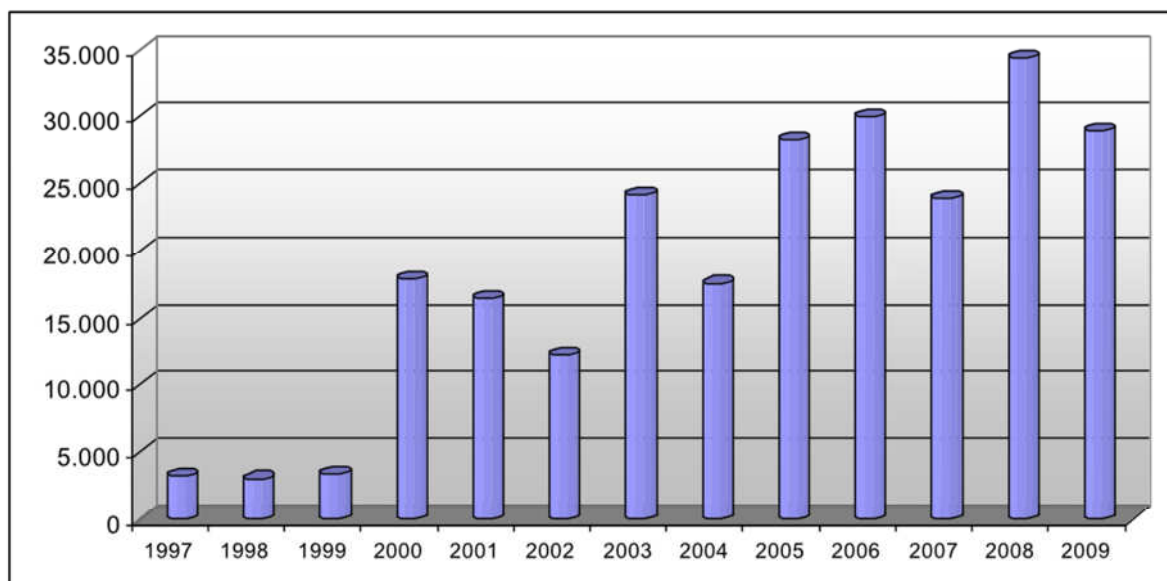


FIGURA 7 EVOLUÇÃO DO LUCRO LÍQUIDO DA PETROBRAS ENTRE 1997 E 2009 (MILHÕES DE REAIS)

Essa adaptação compreendeu três etapas distintas. Na primeira, a empresa concentrou-se em produzir e explorar petróleo nacionalmente com o objetivo de melhorar o suprimento interno e atingir a autossuficiência. Na segunda, buscou aumentar a capitalização, por meio de financiamentos externos, com maior sofisticação no emprego de mecanismos financeiros, o que potencializou aplicações internas em Exploração e Produção (E&P), mas também em refino. Foi a captação desses recursos que permitiu que a Petrobras comprovasse à ANP a própria capacidade financeira, condição para ela manter as áreas de exploração de interesse. Finalmente, procuraram-se parcerias internacionais, e ela apresentou mais de cento e cinquenta cartas de intenção de ações conjuntas com variada gama de parceiros em E&P, o que gerou sessenta contratos de parceria em cooperação técnica ou financiamento de projetos (FELIPE, 2010:126-7).

Outro aspecto fundamental desse tema é que a Petrobras, após a quebra do monopólio, obteve vantagem competitiva, também advinda das competências acumuladas em termos de capacitação de pessoal. Foram as ações estratégicas de capacitação de pessoal além das tecnológicas durante a época de monopólio que propiciaram à empresa desenvolver competências necessárias para atuar de forma bem-sucedida no novo ambiente de disputa. (FELIPE, 2010:227)

A evolução do setor de petróleo no Brasil também favoreceu o desenvolvimento da Petrobras no mercado competitivo, que não apresentou desafios sérios à liderança dela. E isso se deve a dois fatores (FELIPE, 2010:190-1):

1º) A Petrobras coordenou os concorrentes na formação de consórcios e manteve a predominância nos melhores campos.

2º) Essa mesma formação de consórcios foi item de compartilhamento de riscos, inerentes à exploração, o que aumentou as possibilidades de resultados positivos nas prospecções, ao mesmo tempo em que possibilitou a atuação simultânea da empresa em todas as áreas de grande potencial, tarefa impossível em vista das restrições de financiamento da estatal para atividades de E&P.

A reforma, como consequência, fez aumentar muito a participação do setor petrolífero no PIB brasileiro, com clara liderança da Petrobras no mercado. A parte atribuída ao setor do petróleo no PIB brasileiro era de 0,24% em 1955, época em que se fundou a empresa, e passou a 2,44% nos anos 1960, 2,79% nos 1970 e 4,2%, nos 1980. Entretanto, após o processo de reformas institucionais, a área passou a ser responsável por 10,5% do PIB brasileiro em 2005, o que significa crescimento considerável de mercado, no qual a Petrobras detém o controle absoluto (FELIPE, 2010:91-4). Além disso, a mudança institucional depois da reforma do setor petrolífero de 1997 incrementou enormemente a lucratividade da estatal e isso a levou a integrar o rol das maiores do mundo. Ainda que, no início, as novas leis apresentassem desvantagens para as empresas exploradoras em relação às antecedentes - ampliação do percentual de *royalties* de 5% para 10% e pagamento por participação especial e por retenção de área e bônus de assinatura (ALMEIDA, 2011:108) –, a posição da estatal elevou-se muito em relação à de antes.

Essa grande variação se explica pelo fato de a Petrobras ter podido apropriar-se de importante parcela da renda petrolífera, dada a oscilação dos preços internacionais do petróleo. (FELIPE, 2010: 244-6). O modelo de concessão implantado no Brasil após a reforma implicou baixa apropriação estatal das rendas minerais e direcionamento de grande parte desses recursos para as empresas exploradoras.

Por causa da prevalência da estatal na E&P brasileira, grande parte desses rendimentos foi apropriada pela própria Petrobras, o que foi fundamental para a evolução da capacidade de investimentos dela, essencial para acelerar novas descobertas. Finalmente, as parcerias criadas para a exploração fizeram crescer as reservas da estatal sem haver necessidade de arcar com os arriscados investimentos exigidos pelas atividades de E&P.

A descoberta de imensas reservas petrolíferas no pré-sal brasileiro em 2006 reforçou o posicionamento estratégico da Petrobras, cujo foco são as atividades de E&P. A partir daí, a atuação internacional perdeu força e os investimentos foram redirecionados para o mercado interno (FELIPE, 2010:254-5), à proporção que a empresa passou a ser mais usada como instrumento de política pública do Estado (ALMEIDA, 2011).

Aprofundaremos esse assunto no capítulo sobre o novo marco regulatório.

## ANP

A ANP foi criada pela Lei do Petróleo, como parte das reformas de Estado implantadas durante o governo FHC, em que a participação do Estado em setores produtivos deveria dar-se preferencialmente por meio de atividades regulatórias da competição mercadológica. Assim, diferentes agências desse tipo instituíram-se nesse período.

Já de início, o grande desafio da ANP foi regulamentar um setor em que um dos participantes, a Petrobras, tinha controle das informações setoriais em razão do monopólio de mais de quarenta anos. Desse modo, ela incentivou a concorrência na exploração e produção de hidrocarbonetos no país.

Primeiramente, previu-se mandato de quatro anos dos diretores (art. 13, § 3º) e independência financeira (art. 50, § 2º, I) no sentido de lhe fornecer poder político. Um dispositivo da própria Lei do Petróleo garantiu orçamento para levar a cabo a atividade, por meio de percentual do valor arrecadado com participações especiais

(ALMEIDA, 2011: 111-113). Dessa forma, criar a ANP foi o desafio mais significativo do novo marco institucional e da organização do setor, porque “exigia o desenvolvimento de uma forte capacitação técnica, econômica e financeira que fosse capaz de viabilizar uma análise permanente das estratégias empresariais e da evolução da organização da indústria” (ZYLBERSZTAJN ET AL.,2013:58).

Para garantir concorrência setorial no país, a ANP assumiu a responsabilidade por promover pesquisas para delimitar blocos exploratórios, por elaborar editais e por fomentar licitações para conceder E&P de petróleo, além de fiscalizar contratos.

Como se mencionou, a reforma do setor fez com que migrasse da Petrobras para a ANP toda a gama de estudos geológicos, atuais e passados (art. 22, § 1o), informações que ficaram disponíveis para qualquer empresa privada, nacional ou internacional, interessada em participar dos leilões. Esse dispositivo procurou colocar a Petrobras em igualdade com outras empresas interessadas em ingressar no mercado brasileiro para neutralizar as vantagens do passado da estatal.

Com relação a elaborar editais e licitações, as leis estabeleceram a necessidade de regras transparentes para participar dos leilões e para definir o vencedor, mediante requisitos técnicos, econômicos e jurídicos previamente estipulados. Além do mais, fixaram critérios obrigatórios para avaliar as propostas: análise do programa geral de trabalho; plano de atividades de exploração, prazos, volumes mínimos de investimento, cronogramas físico-financeiros e valor ofertado pelo bônus de assinatura (art. 41, I e II). Finalmente, no que tange a fiscalizar, a agência deveria fazer cumprir todas as cláusulas do contrato de concessão. ALMEIDA (2011: 111-113)

A condução do novo modelo estabelecido pela Lei do Petróleo tornou-se um desafio para a ANP por diferentes razões. Em primeiro lugar, ela deveria ser o árbitro do setor e contrapor-se à Petrobras, que anteriormente ocupava essa colocação, porque detinha o monopólio da área. Mas, complementarmente a essa questão que se apresentou de forma clara, houve a necessidade de se construir a regulação ao mesmo tempo em que a agência se estruturava. A primeira licitação ocorreu em 1999, um ano após se instalar a organização, período curto para se apreender a dinâmica de uma indústria de tamanha complexidade. Da mesma forma, a agência

precisou regulamentar o setor em que os atores ainda não haviam absorvido as modificações introduzidas pouco tempo antes (FELIPE, 2010:196-7). Por tal dinâmica, as diferentes mudanças das regras dos editais, de um ano para o outro, podem ser entendidas como parte do processo de aprendizado da ANP no sentido de aperfeiçoar o sistema (ESTEVES, 2007:4).

Por outro lado, o novo papel do Estado como regulador e representado pela ANP no caso do setor do petróleo, foi objeto de rejeição de segmentos da sociedade, em especial os mais atuantes, como os partidos políticos de oposição da época e membros da Federação Única dos Petroleiros (FUP) e da Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet).

A oposição foi mais atuante nas primeiras séries de licitação de áreas exploratórias, quando as liminares para impedi-las foram os mecanismos mais frequentes, mas com pouco sucesso até a sétima rodada, em 2005. A oitava foi cancelada em razão de ações judiciais concedidas. Na nona, em 2007, a descoberta de reserva petrolífera no pré-sal brasileiro motivou a retirada de parte dos campos em licitação (ZYLBERSZTAJN ET AL., 2013: 58, 76), assunto que abordaremos melhor posteriormente.

Ponto bastante relevante desta análise é a avaliação da capacidade de regulação efetiva da ANP. Como vimos, a legislação buscou aparelhar a agência de forma a que ela pudesse neutralizar a vantagem da Petrobras no mercado de petróleo brasileiro, dado seu incontestável domínio até a reforma de 1997.

O resultado, nos leilões da ANP, apontou para a preponderância da Petrobras, empresa com maior sucesso nas dez séries executadas. A empresa participou de 58% das disputas de blocos e ofereceu quatrocentos e sessenta e quatro lances dos quais ganhou, sozinha ou em consórcio, trezentos e noventa e quatro. Apenas em 2007 o aproveitamento dela foi inferior a 50%, em decorrência da participação da OGX, que ganhou vinte e um dos vinte e três lances. Trataremos posteriormente da inserção da OGX nesse mercado, mas adiantamos que essa empresa foi criada com cerca de trinta profissionais da Petrobras, além de profissionais do BNDES e do Banco Central, em política agressiva que incluiu altos salários e bônus de desempenho. (ALMEIDA, 2011:119-22)

Parcela importante para se compreender o processo da política do petróleo no Brasil diz respeito à relação entre os participantes. Nesse sentido, é vital entender como a ANP se inseriu num contexto em que o antigo regulador deveria ser controlado por ela.

No começo, a ANP fortaleceu-se e estruturou-se de forma a efetivamente regulamentar o setor.

Eu preferia ter uma agência muito mais fraca do que eu encontrei e isso não é (sic) só eu. Os geólogos da Petrobras também. Era tenso porque eu fiz amizade com ele [David Zylberstajn – o primeiro presidente da ANP]. Então tinha o Fernando Henrique, que era uma pessoa querida, ajudava a fazer esse bom entendimento, mas a quantidade de brigas que eu tive com eles, com o David, eram funcionais (sic), mas assim, de querer esganar ele (sic) e vice-versa, que eu aprontava com ele também. Quer dizer, agência é o órgão disciplinador e você tenta se desvencilhar desse poder. Isso acontece em todos os setores regulados. (Phillippe Henri Reichstul)

A partir do governo Lula, mudaram os rumos políticos com relação às agências reguladoras, que perderam espaço. No caso do petróleo, essa modificação é contrabalançada pela maior inclusão da Petrobras como executora de política pública, e também do CNPE, entidade que ganhou importância, como veremos a seguir.

## CNPE

A legislação de 1997 constituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), tal qual a ANP, como órgão de intervenção indireta. Vinculado diretamente ao governo, tem, como presidente, o Ministro das Minas e Energia e, como objetivo principal, a assessoria ao líder do Executivo Federal no que tange às políticas nacionais com foco no aproveitamento dos recursos energéticos do país, no estabelecimento de diretrizes sobre importação e exportação e no atendimento às necessidades de consumo nacional de petróleo e derivados.

A dinâmica da Lei do Petróleo indicava que, uma vez que o CNPE definisse as políticas públicas, a ANP deveria implantar a legislação de petróleo e de gás natural.



No entanto o CNPE somente foi regulamentado três anos após ser instituído, pelo decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, ou seja, três anos após a promulgação da Lei do Petróleo.

Os dois primeiros anos após a regulação foram de pouca atividade e não houve nenhuma resolução que tratasse do setor petrolífero (ALMEIDA 2011:113-4).

Um ponto de inflexão ocorre em 2003, quando o órgão começou a agir indiretamente no setor. Nesse ano, o CNPE publicou a Resolução nº 8 que estabelece expandir-se a produção de petróleo e gás natural para atingir autossuficiência. Com tal ação, o CNPE feriu a discricionariedade que a ANP detinha desde 1997 em relação aos blocos exploratórios para licitações e vinculou a escolha das áreas à oferta e à demanda doméstica. Portanto o critério para conceder áreas de exploração passou a depender do consumo de combustível nacional, com incremento no número de concessões condicionado à necessidade de importação (ALMEIDA, 2011:126).

A descoberta do pré-sal testemunhou o mesmo arranjo institucional de 2003, quando o Estado atuou de forma mais ativa e direta na administração das atividades do setor petrolífero. Assim, em decorrência da reforma institucional de 2010, ampliou-se a esfera de competência do CNPE que passou a decidir sobre elementos antes de competência da ANP, em especial na assessoria à presidência no que concerne ao ritmo de contratação dos blocos exploratórios sob regime de partilha e aos parâmetros técnicos e econômicos dos contratos. Diminuíram-se as competências da ANP, que passou a limitar-se a promover estudos técnicos sobre essas áreas e a elaborar as minutas dos contratos, submetidos ao MME. Cabe ainda à ANP diligenciar licitações em conformidade com os critérios estipulados pelo CNPE e fiscalizar as atividades sob esse regime de partilha, ou seja, a partir do novo marco regulatório, a ANP passou a ter somente atribuições técnicas. Em particular a Lei 12.351/2010 (contrato de partilha) e a 12.304/2010 (cessão onerosa) modificaram, de forma marcante, o desenho institucional do setor (ALMEIDA, 2011:133-5).

EPE

Relacionada às mudanças de atribuições da política setorial a partir de 2003, em especial ao papel do CNPE, nasceu, pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, a Empresa de Pesquisa Energética, com o objetivo de vincular a política do país à oferta e à demanda nacional de petróleo, para garantir a autossuficiência do Brasil. Constituída como empresa pública, elabora pesquisas sobre insumos energéticos no mercado doméstico, com a intenção de orientar decisões do CNPE para autorizar licitação de blocos, como já foi explicado (ALMEIDA 2011:126).

## CAPÍTULO 4 - AÇÃO POLÍTICA

Este capítulo tem por objetivo apresentar a ação política (*politics*) como elemento que modifica os resultados da política pública (*policy*), considerando o arcabouço institucional e a força das ideias como elementos condicionadores.

Não se identifica uma relação de mão única entre *politics* e *policy* (EASTON, 1970), mas sim influência mútua, em que a política pública implementada pode influenciar a ação política. Tal perspectiva se enquadra na visão de políticas públicas como instituições que passam a ter vida própria com atores e interesses que influenciam conflitos em que eles se inserem, sem, no entanto, considerar esses agentes como maximizadores de preferências, bem-informados e egoístas. Em várias circunstâncias, eles seguem regras sem necessariamente pensar sobre o próprio interesse (MARQUES, 1997)

A ação política não é determinada, *a priori*, pelas instituições. É elemento que afeta a escolha dos participantes, o que torna os resultados contingentes. Nesse sentido, o quadro institucional, apesar de significativo, não logra explicar inteiramente o comportamento dos atores e os resultados (LOUREIRO, 2001:91). Desse modo, entende-se a *ação política* como luta que ocorre entre os diversos grupos que buscam ganhar poder ou influir na orientação do governo. Nesse contexto, a mobilização de agentes em torno do projeto é essencial, porque a possibilidade de suscitar pontos de inflexão depende de coalizões de apoio à plataforma oficial, com núcleo mínimo para viabilidade. Obviamente, a disputa política eleitoral é parte fundamental desse processo, mas são igualmente importantes os elos entre as elites econômicas e as estratégias corporativistas delas (GAITAN, 2011:68-70).

Em nossa análise, baseada no pano de fundo das ideias e instituições em vigor, a ação política será segmentada em duas naturezas. Em primeiro lugar, descreveremos as condições políticas vigentes em termos do processo em curso, por meio das instituições formais, principalmente da relação entre Executivo Federal e Congresso Nacional. Em segundo lugar, enfocaremos a ação de grupos de interesse cuja importância na indústria do petróleo é evidente. Países usam a

própria influência geopolítica para obter, na política pública aprovada, os resultados que desejam.

No caso brasileiro, a competição nesse campo ocorreu entre empresas estrangeiras de exploração e produção de petróleo (que queriam ser favorecidas) e a Petrobras. Avaliaremos os resultados favoráveis às petrolíferas estrangeiras, em 1997, e à Petrobras, em 2010. Paradoxalmente, resultados financeiros da estatal apontam no sentido inverso ao sucesso da ação dos grupos de interesse, porque, apesar da quebra do monopólio, ela atingiu resultados extremamente favoráveis em termos de produção e lucratividade após a reforma do setor em 1997, mas com resultados piores após a aprovação do marco regulatório de 2010.

Depois dessa primeira divisão, este capítulo versará sobre como a ação política se desenvolveu no caso da Lei do Petróleo e do novo marco regulatório de 2010.

## A AÇÃO POLÍTICA E A LEI DO PETRÓLEO

### PROCESSO NAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

A eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, já no primeiro turno, foi calcada na popularidade que obteve, quando ministro do Governo Itamar Franco, por ter sido responsável por formular e implantar, de modo bem-sucedido, o Plano Real de estabilização monetária. Após a eleição de Cardoso sob o PSDB, com apoio do PFL (atual DEM) e do PTB, essa aliança se robusteceu ainda mais ao incluir PMDB e PPB e chegar a participar como maioria do Legislativo. Essa ampla base foi essencial para aprovar diferentes emendas à Constituição e pavimentar o caminho para reformas institucionais. T tamanha adesão parlamentar também se condicionava ao imenso apelo de que usufruía a agenda de estabilização e que se transferiu ao Presidente em nome da estabilidade (COUTO ET AL, 2003:277).

A tabela 2 resume o apoio do presidente na Câmara.

Presidente	Partidos nas coalizões do governo	Início da coalizão	Fim da coalizão	Duração em meses	% de cadeiras na Câmara Início da coalizão
FHC I 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	1º/1/95	25/0/96	16	56,14
FHC I 2	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB (Bloco 5*)	26/4/96	31/12/98	32	77,19
FHCII 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB (Bloco 6**)	1º/1/99	5/3/02	38	73,88
FHC II2	PMDB-PSDB-PPB	6/3/02	31/12/02	10	45,22

**TABELA 2 EVOLUÇÃO DO LUCRO LÍQUIDO DA PETROBRAS ENTRE 1997 E 2009, EM MILHOES DE REAIS**

**Nota.** Fonte: Reprodução parcial de FIGUEIREDO ET AL (2007, p.178)

\*Bloco 5: PPB, PL, PMDB, PMN, PSC, PSD e PSL; \*\*Bloco 6: PFL, PL, PMDB, PMN, PSC, PSD e PSL

A corrente teórica principal sobre reforma econômica indica que o sucesso dela depende da autonomia do Executivo para criar e impor modificações no *status quo*, mesmo contra os interesses estabelecidos, desfavoráveis a esses processos. A literatura mais antiga chega a correlacionar regimes autocratas e capacidade de promover reformas estruturais (KAUFFMAN ET AL., 1989 apud ALMEIDA, 1999:1). Autores que trataram do tema posteriormente abandonaram o autoritarismo como pressuposto de reformas mas mantiveram a relevância da independência do Executivo (HAGGARD ET AL, 1995:156-9 apud ALMEIDA, 1999:1).

Por essa visão, a autonomia do Executivo seria vital para enfrentar três tipos de dificuldade presentes nos processos de mudança do *status quo*:

- Essa modificação se caracteriza como dilema de ação coletiva, uma vez que a reforma econômica enfrenta problemas de *free riding* na estruturação (OLSON, 1965);
- Há concentração imediata dos custos das reformas, já os benefícios se encontram esparsos no futuro, o que torna mais fácil organizar os opositores a essa reestruturação do que os que se favorecerão dela mais tarde;

- A promessa de ganho futuro não é suficiente para a elite política ser a favor da reforma, a menos que as consequências disso sejam vantajosas eleitoralmente (De fato, a autonomia do Executivo existiu na maior parte dos processos de reforma internacionais) (ALMEIDA ET AL., 1997; ALMEIDA, 1999:1-2).

Insulamento e autonomia do Poder Executivo foram apresentados pela literatura como a principal condição para o desencadeamento e continuidade das reformas orientadas para o mercado nos países de desenvolvimento tardio. Segundo esse ponto de vista, a capacidade do Executivo – especialmente do presidente e da elite técnica do Estado – para formular e impulsionar estratégias de mudança, acima e além dos interesses constituídos, é a variável independente que explica o êxito das reformas econômicas. (ALMEIDA, 1999:1)

No entanto, no Brasil, ainda que o Executivo tenha tido papel central na formação da agenda de reformas para adequar a relação Estado-mercado, a independência dele não foi característica desse processo (ALMEIDA, 1999:2). Ausência de autonomia não é o mesmo que ausência de recursos de poder. Em análise institucional já clássica, Figueiredo e Limongi (1999) mostram que a Constituição Federal de 1988

... reforçou fragmentação institucional e forças centrífugas do sistema político brasileiro que vigoravam sob a Constituição de 1946; mas, por outro lado, alterou significativamente o equilíbrio de forças entre os poderes estabelecidos pela constituição democrática anterior, concentrando poder no Executivo. A atual constituição manteve o sistema de separação de poderes, assim como os aspectos centrais da legislação eleitoral e partidária. O sistema proporcional com lista aberta permaneceu como uma característica distintiva do sistema eleitoral. A fragmentação partidária aumentou comparativamente ao regime democrático anterior. Além disso, o federalismo foi fortalecido pelo aumento da capacidade administrativa e fiscal das subunidades da federação. Por outro lado, porém, toda a legislação produzida pelos militares para fortalecer o Poder Legislativo do Executivo foi incorporada pela nova Constituição. O Executivo hoje tem fortes poderes legislativos e de agenda. O Congresso por sua vez está organizado internamente de forma a dotar os líderes partidários de extensos poderes para controlar o processo legislativo. O processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários”. (FIGUEIREDO ET AL., 2007:147-8).

O resultado disso é que, o Executivo Federal para estabelecer os temas dos trabalhos legislativos, concentra amplos poderes, entre os quais a Medida

Provisória, instrumento poderoso por facilitar a modificação imediata do *status quo*. Os autores apontam ainda que, com apoio majoritário ao governo na Câmara, as MPs são instrumentos para solucionar barganhas entre a Presidência e a maioria que lhe dá apoio, mais do que para resolver conflitos verticais entre eles, isto é, o uso de MPs não sinaliza antagonismo, mas sim ação concertada (FIGUEIREDO ET AL, 2007).

Até 2001, o prazo preestabelecido para o Congresso deliberar sobre as MPs era de trinta dias e passou a sessenta pela Emenda Constitucional nº 32, aprovada naquele mesmo ano. Como contrapartida, retirou-se do Executivo a capacidade de reeditar indefinidamente as MPs, o que passou a se poder fazer somente uma vez (FIGUEIREDO ET AL. 2007:153). Tal alteração transformou as relações entre o Executivo Federal e o Legislativo.

Sobre a privatização de empresas públicas, os congressistas tendiam a respaldar soluções intermediárias para o monopólio estatal, mas com algum tipo de intervenção do Estado. Além disso, as opiniões dos parlamentares quanto à privatização divergiam de acordo com o setor da economia a ser reestruturado: havia menos apoio à das rodovias, do petróleo e da energia elétrica, enquanto, em relação à indústria de petroquímica, à siderurgia, à navegação marítima e fluvial e aos serviços portuários a anuência era maior. (ALMEIDA, 1999; ALMEIDA ET AL, 1997).

É justamente a área do petróleo que melhor ilustra a necessidade de negociação, já que, entre as avaliadas, essa era a de minoria superior (31%) contrária a alterar as leis, ou seja, defensora da manutenção do monopólio (ALMEIDA, 1999; ALMEIDA ET AL, 1997).

Nas reformulações estruturais do governo Fernando Henrique Cardoso, levaram-se em conta as preferências do Congresso e atribuiu-se o sucesso das reformas à congruência entre o Executivo, a maioria parlamentar e o STF. Isso se conseguiu em razão da ruptura do consenso estatista (ALMEIDA, 1999), identificado aqui como a ascensão do ideário neoliberal, conforme descrito no capítulo 2 desta tese.

“É interessante notar que, nos assuntos concernentes ao petróleo, sempre houve dificuldade do Executivo de fazer valer seus desejos para com o Legislativo. Assim como na criação da Petrobras, os anseios nacionalistas de Vargas tiveram que se dobrar às preferências do Congresso. O projeto enviado previa a participação privada nas atividades petrolíferas, também em seu processo de abertura – ainda que em outro contexto -, e independente(sic) da orientação mais liberal do governo, as preferências do Congresso tiveram de ser levadas em consideração” (SOUZA ET AL., 2013:52).

O processo de modificação do marco regulatório do petróleo nos anos 1990 não apresentou discórdia nem submissão no trato entre Executivo e Legislativo. Poderes concentradores daquele são incentivos a negociar, e não a impor preferências sobre este (PALERMO, 2000; MENEGUELLO, 1998; NICOLAU, 1996).

O grau de necessidade de negociação com o Legislativo depende do instrumento utilizado pelo Executivo. Medidas Provisórias demandam menor apoio do parlamento; Projetos de Lei atribuem mais competência de veto a ele; Emendas Constitucionais requerem grandes negociações, pela necessidade de aprovação em dois turnos nas duas casas e com três quintos dos votos em cada uma delas. Ora, a reforma do setor do petróleo exigiu Emenda Constitucional e Projeto de Lei, a saber, maior barganha com o Congresso Nacional.

Parte da explicação para a capacidade presidencial de promover e implantar reformas econômicas encontra-se no declínio do consenso estatista e na ascensão do neoliberalismo, filtrado pelas instituições e pela política local. Essa situação também se aplica ao fato de que as reformas, neste país, ocorreram com atraso em relação a outros em desenvolvimento quando havia claro predomínio desse ideário, em contraste com experiências anteriores, em que coalizões de apoio encontraram maiores dificuldades para apoiar as reformas. Por outro lado, pode-se imaginar que, caso elas se implementassem mais tarde, quando o desgaste da filosofia neoliberal estivesse mais evidente, também houvesse obstáculos para formar alianças.

AÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA APROVAÇÃO DA LEI DO PETRÓLEO



Como se viu, o governo FHC organizou ajuste, estruturado das relações Estado-sociedade, decorrente da força do ideário neoliberal. As ideias são a locomotiva desse processo e a Lei do Petróleo, a expressão dele no que diz respeito ao setor. Mas, além da liberalização dessa área, que retirou da Petrobras o monopólio na exploração, a nova lei permitiu a entrada, no Brasil, de outras empresas desse setor.

A avaliação das reservas brasileiras naquele momento colocava-nos em razoável risco explorador e isso produziu novo desenho do marco regulatório para atribuir às concessionárias maior apropriação das rendas minerais.

O interesse das petroleiras internacionais no país também pode ser compreendido a partir da forma como elas são avaliadas pelo mercado de capitais. As reservas comprovadas das empresas exploradoras são elemento importante da valorização delas. Regimes de concessão permitem que empresas adicionem o volume de petróleo prospectado às reservas comprovadas das empresas, em contraste a regimes de partilha, que atribuem a propriedade do petróleo ao Estado. Como a maior parte das reservas mundiais já se encontravam sob regime de partilha na década de 1990, a adoção de regime de concessão parece ser outro incentivo para a entrada das empresas internacionais no Brasil. Além disso, apesar do nível de reservas de petróleo medianas, não é possível menosprezar a atratividade delas para as companhias exploradoras.

De qualquer forma, não se sabe quão cobiçadas eram nossas reservas para motivar grande esforço de grupos de interesse para atuar sobre o sistema político brasileiro, com o fito de aprovar a exploração por empresas internacionais, cuja participação nos leilões pode indicar tal interesse, o que analisaremos ainda neste capítulo.

A falta de clareza sobre o real interesse das petroleiras internacionais em prospectar no Brasil contrasta com a postura dos funcionários da Petrobras quanto à reforma, o que os levou, em maio de 1995, à greve, organizada pelo sindicato da categoria, com a finalidade de protestar contra a flexibilização do monopólio sobre o petróleo, constante da Emenda Constitucional nº 9. Isso mostra que havia, na estatal, resistências relativas a essa alteração (SOUZA ET AL, 2013:51 apud CARDOSO, 2006:453-4)

A predominância da Petrobras na exploração do petróleo brasileiro após a quebra do monopólio não reflete falta de interesse das empresas na exploração da bacia sedimentar. Isso se explicaria melhor pelo predomínio de atividades *offshore*, pelo pouco tempo de abertura e pela competência técnica da estatal (FELIPE, 2010:222-3)

O que existe de concreto é o ingresso, no país, dos principais competidores do setor, que, em geral, seguem a estratégia de se associar à Petrobras e pautar as ações pelo parecer dela.

## AÇÃO POLÍTICA RELACIONADA AO NOVO MARCO REGULATÓRIO PÓS-PRÉ-SAL

### INSTITUIÇÕES FORMAIS

A importância da *politics* aumenta quando se abandona o paradigma neoliberal, pois ao abandonar-se o receituário único, a determinação do resultado da política pública depende mais da ação política, processo de distribuição que carrega as tensões características da determinação dos atores beneficiários (GAITAN, 2011:67).

O marco regulatório do pré-sal emerge nesse contexto de quebra da hegemonia do paradigma neoliberal, durante o segundo mandato do Presidente Lula cuja novidade foi o ingresso do PMDB na coalizão governista, formada pelo PT, PSB e outras legendas de esquerda. Isso levou o governo à maioria no Congresso e permitiu ao Executivo Federal conseguir aprovar o novo marco regulatório do petróleo com tranquilidade.

A força do governo Lula explica-se pelo enorme apoio popular, por sua vez relacionado ao campo econômico. O primeiro mandato dele deu continuidade à plataforma adotada por FHC e garantiu a estabilidade monetária por meio de políticas macroeconômicas de viés liberal e ortodoxo, mas também pela sequência a algumas reformas liberalizantes, como a da Previdência Social. Tal conduta se

justificou pelas vantagens que o controle inflacionário propiciaria aos setores pobres da população, mas também pela geração de crescimento sustentável, com a ressalva de que se interromperam as privatizações.

Nesse contexto, salta aos olhos a implantação de políticas públicas distributivas, além da criação de novos canais para ascensão social, o que levou a majorar as receitas da população mais pobre e dar maior cobertura aos que se encontravam abaixo da linha de pobreza, considerados como famílias e não individualmente.

Depois da reeleição de Lula, a estabilidade manteve-se como aspecto principal desse governo, mas a consolidação disso propiciou que se desse maior ênfase no progresso econômico e aos investimentos públicos, ponto de inflexão desenvolvimentista. Ao mesmo tempo, a retomada do crescimento aliada à conservação das políticas restritivas num contexto internacional extraordinário expandiu o respaldo ao governo pelo empresariado e pelo mercado financeiro. (SALLUM, 2008)

Além disso, como se mencionou, nesse segundo mandato, ampliou-se enormemente a proteção social. Enquanto no governo FHC, as políticas sociais visavam a superar a exclusão social pela inclusão no mercado de trabalho, no de Lula se estenderam ações de bem-estar a todas as famílias abaixo da linha de pobreza, medida que alcançou 11,2 milhões de famílias em contraposição aos 5,6 milhões de antes. Houve também melhora na assistência social no concernente a verbas e à parcela beneficiada da população e, sobretudo, sistemático incremento do salário mínimo real, com majorações acima do PIB. Também cresceram os expedientes para saúde e educação na mesma medida do PIB. (SALLUM, 2008)

As condições políticas do segundo mandato de Lula favoreceram mais controle presidencial sobre os resultados das políticas públicas, porque a adesão do PMDB à coalizão já existente resultou em grande heterogeneidade, que, embora permitisse composição de maioria ampla no Congresso, demandava constante intervenção do líder do Executivo. Além disso, tamanha diversidade de aliança reduziu a importância das fronteiras partidárias e dificultou ainda mais a coordenação dessa aliança. Por último, o caráter dispersivo da legislação eleitoral e da regulação de relações entre poderes do Estado e níveis de governo enfraqueceu os partidos (SALLUM, 2008).

Por outro lado, após a crise política de 2005, quando vários líderes petistas atuantes no governo foram obrigados a afastar-se, a nomeação de Dilma Rousseff como ministra da Casa Civil ampliou a arena decisória das políticas econômicas, que passou a incluir a Casa Civil como centro da gestão do PAC (LOUREIRO ET ALLII., 2011).

A saída de Dilma Rousseff do MME não a afastou das decisões relacionadas a esse ministério. Ao contrário, de certa forma, ela continuou definindo os destinos da pasta.

Assim, o papel de Lula como coordenador da coalizão e a crescente influência de Dilma Rousseff nas disposições do governo foram elementos importantes da ação política que serviu como pano de fundo para se elaborar o novo marco regulatório do pré-sal, como se mostrará mais adiante.

#### GRUPOS DE INTERESSE

O setor do petróleo é pródigo em ação de grupos de interesse, dado o alto valor e a relevância da *commodity*, tópico essencial em disputas de geopolítica. Isso se deve à valorização do petróleo como base da matriz energética dos países e leva a disputas por obter suprimento contínuo dele, a fim de impedir interrupções no processo produtivo das diferentes nações. Dessa forma, ganhar a disputa pela exploração do petróleo do pré-sal implica ter acesso à quantidade significativa, o que se traduz em lucro, mas também em possibilidade de barganha política.

Para se compreender inicialmente o tema, indicaremos os beneficiários e os prejudicados nas mudanças do marco regulatório.

A Lei de 1997 favoreceu as empresas privadas internacionais de petróleo, que principiaram operações de E&P no Brasil. Tratou-se de uma alteração importante, já que anteriormente esse era um direito exclusivo da Petrobras.

A legislação aprovada em 2010 indica movimento inverso porque não favorece as grandes empresas internacionais, já que impõe participação obrigatória da

Petrobras<sup>12</sup> nos consórcios exploratórios. Como veremos depois, não fica claro se isso implica favorecimento à estatal. Por outro lado, após a Lei do Petróleo, criaram-se diversas empresas, das quais destacaremos a OGX, beneficiária de empréstimos vultosos do BNDES.

A tabela 3 apresenta os atores favorecidos e os lesados nos dois momentos de mudança de marco regulatório.

Lei do Petróleo (1997)	Marco regulatório do pré-sal (2010)
<p><b>+</b> Empresas privadas (estrangeiras): permissão para atuar no Brasil, regime de concessão permite alta apropriação privada e adição do petróleo prospectado às reservas comprovadas das empresas</p> <p><b>-</b> Petrobras: perda do monopólio para atividades de E&amp;P no Brasil</p>	<p><b>+</b> Petrobras: cessão onerosa e garantia de participação como operadora, com 30% do consórcio em todas as explorações</p> <p><b>+</b> Empresas privadas (nacionais): favorecimento por políticas de incentivo promovidas pelo governo</p> <p><b>-</b> Empresas privadas (estrangeiras): perda da possibilidade de operar nas explorações do pré-sal</p>

TABELA 3 . BENEFICIADOS E LESADOS NO SETOR DO PETRÓLEO – MARCOS REGULATÓRIOS DE 1997 E 2010

Neste capítulo, descreveremos o procedimento de grupos de interesse de empresas de petróleo, privadas ou estatais. A influência da Petrobras, por ser de longe a mais significativa e complexa, por ter moldado, de forma decisiva, o formato da nova política pública, será tratada mais profundamente no capítulo 8.

Por um lado, a estatal foi beneficiada como participante obrigatória de todas as explorações do pré-sal e brindada com a cessão onerosa em condições

<sup>12</sup> Essas são características dessa legislação, que veremos com profundidade no capítulo 8.

extremamente favoráveis. Por outro, a nova regulação pressionou-a por investimentos e impossibilitou-a de escolher melhores explorações.

Depois da Lei do Petróleo surgiram diversas empresas nacionais de médio e pequeno porte, que, em alguns casos, atuaram sobre o sistema político no sentido de conseguir saldos que as favorecessem.

A OGX, provavelmente a empresa privada de petróleo nacional de maior notoriedade, pertencente à *holding* EBX, encabeçada pelo empresário Eike Batista, foi beneficiada por apoio estatal por intermédio de empréstimos do BNDES. Esse caso específico faz parte do procedimento de apoio do Estado a empresas de diferentes setores produtivos, para criar grandes conglomerados nacionais, capazes de competir internacionalmente (LAZZARINI, 2011).

O professor Ildo Sauer, ex-diretor da Petrobras e atual diretor do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP), declarou que o presidente Rodolfo Landim, ex-funcionário de carreira da estatal, montou a própria equipe com funcionários da Petrobras.

Como veremos no capítulo 8, por causa da descoberta de petróleo no pré-sal, o CNPE determinou retirar do leilão todos os blocos do polígono do pré-sal, já que eles apresentavam características de risco muito inferiores à considerada no marco regulatório em vigor. No entanto mantiveram-se, no 8º leilão da ANP, os poços localizados no chamado arco de Cabo Frio , arrematados pela OGX:

...o Landim recrutou em 2007 toda (sic) equipe de geologia de exploração da Petrobras. O cara tinha gasto milhões para trazer essa equipe [...] e jogou ali. Se o leilão fosse suspenso, tudo iria por água abaixo. (Ildo Sauer)

O professor Ildo Sauer afirma que houve tráfico de influência para os blocos do “*arco de Cabo Frio*” continuarem no leilão:

O problema eu vejo em [presidente] Lula e [ministra] Dilma, que cederam à pressão e mantiveram aqueles blocos [localizados no arco de Cabo Frio]. (Ildo Sauer)

E foi o arremate dessas áreas de exploração que transformaram Eike Batista em bilionário:

“... veja a história dele. Ele conseguiu comprar os blocos por um bilhão e meio de reais em novembro [de 2007]... Ele criou a empresa em julho de 2007 para participar do leilão, abriu o capital onze meses depois, em junho de 2008. Só o que ele tinha era a equipe da Petrobras e o contrato de concessão. Vendeu 37% por 6,7 bilhões de reais, portanto 17 bilhões de reais,[que] naquele tempo [eram equivalentes a]10 bilhões de dólares. Foi o grande lance mais meteórico de geração de valores.” (Idem)

“Toda a trajetória de acumulação dele vem do petróleo. O resto é tudo perfumaria. É bilionário do petróleo esse senhor aí [Eike Batista]. O resto é milionário apenas.” (ibidem)

Já a maioria das empresas de gás e petróleo, em especial as grandes estrangeiras, parece não ter recebido favorecimento com a legislação de 2010. Como observamos, a política pública apresenta características que restringem a participação da iniciativa privada nas explorações sobre as quais incide a nova regulação.

O Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), que congrega entidades de exploração desse produto, fundamental na formulação da Lei do 1997, não teve influência sobre a nova legislação:

“... o IBP não conseguiu nada. A minha visão é isso: a legislação foi feita pela Petrobras basicamente; prevaleceram só os interesses da Petrobras. As outras empresas que atuam no Brasil podem ter conseguido uma coisinha ali, um textozinho ali, mas é residual”. (Entrevistado nº 1)

“As petroleiras pressionando também, só que do outro lado para não mudar o modelo ...eles (sic) tiveram que entrar em contato com o Serra para ver essa questão do pré-sal, caso o Serra ganhasse para não aprovar (...) ou modificar a legislação”. (Gilberto Bercovici)

O próximo capítulo apresentará as condições econômicas que afetaram os marcos regulatórios de 1997 e 2010, e descreverá as políticas econômicas adotadas.

## CAPÍTULO 5 - CONTEXTO ECONÔMICO NACIONAL

Este capítulo buscará desenhar as condições econômicas subjacentes à trajetória do marco regulatório do petróleo brasileiro, porque elas compuseram o cenário para esse processo e, em certa medida, delimitaram o campo das ações. Para isso, adotamos o conceito de *democracia emergente de mercado* (WHITEHEAD, 2002), que engloba o fato de o Brasil ter sido integrado à economia global num contexto político de democratização.

Isso significa que os governos necessitam produzir crescimento econômico a fim de viabilizar ações de *welfare*, necessárias, por sua vez, para o reconhecimento da população e o sucesso eleitoral. Dito de outro modo, as elites políticas brasileiras precisaram concatenar a lógica da economia de mercado com a da democracia (SOLA, 2011; LOUREIRO ET ALLII, 2011), o que também incidiu sobre os processos de formulação das políticas públicas para o setor do petróleo no Brasil.

“Por um lado, a busca da credibilidade econômica aos olhos de um mercado globalizado, cujo principal critério de desempenho é a solvência de um país, isto é, sua capacidade de honrar suas dívidas. Por outro, as restrições impostas pelos novos critérios de acesso ao poder e de legitimação política associadas à democratização, que [...] incluem crescimento e redução das desigualdades sociais.” (SOLA, 2011:8)

Em outros termos, as restrições impostas pela globalização à esfera econômica, cuja influência se revela no potencial do governo de atender à demanda da população e que influi na aprovação desse governo indicam a necessidade de se considerar a economia como condicionante dos resultados da política pública.

Como as reformas do setor compreendem essas restrições, vamos detalhar o mecanismo pelo qual essas variáveis intervenientes atuam. Assim, este capítulo pretende apontar a configuração vigente nos períodos em que emergiram os novos marcos regulatórios.

Essa divisão em períodos também intenta mostrar o nexo entre contexto econômico e ideário neoliberal, conforme explicitamos na introdução.



Alinhados a esse conceito, buscaremos inserir, neste capítulo, elementos que contribuam para a compreensão da origem dos marcos regulatórios, com foco nos componentes da política econômica e a relação dela com a maior participação do Brasil na ordem global.

Por esse viés, o modelo econômico adotado aqui pode ser dividido em três fases:

- Com início nos anos 1930, o modelo de Estado nacional-desenvolvimentista, para o qual a crise da dívida de 1982 representou ruptura definitiva.
- A partir de 1982, com o ideário neoliberal que passa a influenciar as políticas públicas do país especialmente nos anos 1990, momento de reformas com o fim de adaptar estruturas econômicas nacionais à globalização crescente, sob a égide do ideário neoliberal;
- Desde os anos 2000, novo ponto de inflexão nas políticas públicas (LOUREIRO, 2012:3): modificações do marco regulatório do petróleo compreendem-se, neste contexto, como adequações específicas, para o setor do petróleo, à mudança em curso das relações Estado-sociedade.

## GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

No âmbito em que surge a Lei do Petróleo (nº 9.378, de 6 de agosto de 1997), o panorama econômico é ainda bastante delicado no Brasil. A inflação havia sido controlada havia apenas três anos, ou seja, a inflação como problema a ser combatido e a incerteza sobre a consolidação da estabilidade de preços ainda eram assuntos muito presentes.

Em nome da necessidade de se combater a inflação, concedia-se grande espaço para a formulação de políticas públicas. Por outro lado, a segunda metade da década de 1990 foi marcada por diversas crises internacionais com impacto sobre o crescimento econômico do país, o que afastou objetivos desenvolvimentistas da

agenda governamental. As reformas empreendidas - entre as quais o objeto de nossa análise –, alinhadas à visão dominante internacionalmente, com base no Consenso de Washington como forma de lograr crescimento econômico, buscaram o mercado como protagonista para ativar investimentos.

Para caracterizar a origem do marco regulatório do petróleo durante as reformas estruturais de FHC, elaboraremos a abordagem fundamentados em cinco elementos: controle inflacionário, ajuste fiscal, baixo crescimento econômico, ausência de *boom* de *commodities* e baixa capacidade de investimento do Estado.

## CONTROLE INFLACIONÁRIO

O Plano Real é ponto de inflexão na política econômica seja pelo sucesso em debelar a alta inflação do país desde o começo dos anos 1980, seja pela profunda mudança que inseriu no dia a dia da população.

O plano foi implementado ainda no governo Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, criou uma política anti-inflacionária que, ao surtir efeito, pavimentou a vitória dele no primeiro turno na disputa à Presidência da República (COUTO ET AL, 2003:275; SOUZA ET AL., 2013:49).

O controle da inflação alcançado com o Plano Real relaciona-se à abundância de liquidez nos mercados internacionais nos anos 1990, o que permitiu atrelar o valor da moeda a critérios externos, para frear a inflação doméstica. No entanto, para manter o câmbio, incrementou-se a taxa de juros, e emitiram-se títulos da dívida pública, a fim de esterilizar o ingresso de divisas estrangeiras. Isso terminou por avolumar sobremaneira a dívida interna, que passou de 29,4% do PIB em 31 de dezembro de 1994, dia anterior ao início do primeiro mandato de FHC, para 55,9% do PIB ao final do segundo, em 31 de dezembro de 2002 (NOVELLI, 2010:228).

Embora o esforço para o crescimento fosse um objetivo do presidente e das principais lideranças do partido a que ele pertencia, as condições objetivas da economia dificultaram a mudança em direção ao desenvolvimento sustentado.

No segundo mandato, quando parecia haver espaço para a agenda liberal-desenvolvimentista, foi a vez de graves crises financeiras internacionais impedirem a migração para essa finalidade, uma vez que as condições políticas bloqueavam a adesão a outros objetivos sempre que a estabilidade fosse ameaçada (COUTO ET AL, 2003:283).

Dessa forma, se, por um lado, o sucesso do Plano Real angariou grande aprovação a seu criador, por outro, limitou-lhe as opções em termos de políticas públicas.

É certo que o resultado da política econômica se mostrou alinhado à visão dominante, para países em desenvolvimento, do modelo neoclássico, que pregava liberalização como forma de crescer e atingir os padrões de bem-estar das nações ricas (DINIZ, 2011). O que se procura explicitar aqui é que o Plano Real restringiu ainda mais as possibilidades da política econômica, já limitadas no campo das ideias, ou seja, do neoliberalismo <sup>13</sup>.

Parte importante da estabilização dependia de questões federativas, em especial os efeitos negativos criados pela capacidade dos entes subnacionais de gerar dívida pública. Nesse sentido, o apoio do Senado Federal à agenda proposta foi especialmente significativo, já que ele tem, pelo artigo 52 da Constituição Federal, como atribuição, estipular limites e condições de endividamento para a União, os Estados, os municípios e as empresas públicas. Todavia tal suporte não indica submissão do órgão legislativo ao Executivo Federal, já que, para aprovar as leis, necessitou-se de negociação clara entre senadores, governadores e Presidência. E esse respaldo está inserido em contexto mais amplo, de coesão em torno da agenda estabilizadora, também presente nas decisões jurídicas favoráveis ao Executivo Federal, processo coordenado pela burocracia da nação, especialmente pelo Ministério da Fazenda (LOUREIRO, 2001:85-89).

---

<sup>13</sup> Como destacaremos adiante, o ideário neoliberal não pode ser visto de forma não contextualizada. Ele sofreu modificações relacionadas ao sequenciamento e ao período de ingresso no país. A institucionalização política e econômica do Brasil apresentou desafios à introdução do Consenso de Washington de forma não adaptada. (RODRIK, 2007)

## AJUSTE FISCAL

O segundo ponto refere-se à necessidade de ajuste fiscal, a qual perdurou durante todo o governo Cardoso. No capítulo sobre ideário neoliberal, revisitamos o processo desencadeado pela crise da dívida de 1982, em que o Brasil ficou desguarnecido de divisas para pagar um serviço de dívida crescente num momento de retração econômica mundial, o que dificultava a obtenção de recursos por meio de exportação de produtos para conseguir essas divisas. Vimos também que, dada a exposição dos bancos credores - a maioria grandes e norte-americanos -, as organizações multilaterais passaram a pressionar as nações endividadas, a fim de impor condições para a rolagem da dívida. O Brasil foi uma das que precisaram sujeitar-se a essas circunstâncias –exceto pela declaração de moratória de 1987 – com o fito de manter a aprovação do FMI e do Banco Mundial, aval necessário para atrair capitais.

Nesse contexto, o ajuste fiscal impôs-se por razões ligadas à inserção do nosso país na economia globalizada. Assim, utilizou-se a dívida pública como forma de avaliá-lo, e os investidores estrangeiros, para não correr tanto risco, aumentaram a pressão no sentido de obter maiores superávits primários como condição de investimento. Desse modo, a criação de excedentes fiscais tornou-se o objetivo primeiro da agenda fiscal do governo (LOUREIRO, 2001:85).

Como observaremos adiante, a necessidade de ajuste fiscal também foi consequência de se escolher usar política monetária restritiva, em que a alta das taxas de juros implicou grande crescimento do déficit interno (LOUREIRO, 2001:84).

Finalmente, o déficit fiscal recebeu grande influência federativa, que, a partir de 1994, começou a ser enfrentada e cuja solução, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), também levou o ônus da dívida à União. Nesse caso, a dinâmica legislativa ficou favorável à aprovação das propostas do Executivo Federal, especificamente o Senado, cuja responsabilidade é também autorizar a emissão de dívida, seja por títulos públicos, seja por operações de endividamento interno ou externo. Como

exemplo, a ação que indica concordância do Senado com a Presidência sobre esse assunto é a Resolução 78, de 1998, em que o Senado transfere ao Banco Central parte da decisão sobre emissão de dívida, a fim de isolar a casa legislativa de pressões para aprovar endividamento de entes subnacionais (LOUREIRO, 2001:85-7).

## BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO

O terceiro elemento desse período é o baixo crescimento econômico. Conforme verificamos, a estabilidade dos preços era ponto medular após o Plano Real e podemos mesmo afirmar que o mandato do presidente FHC se baseava sobremaneira nessa tarefa. Até ali, via-se a inflação como empecilho para o país se desenvolver de forma sustentada, no entanto, a partir de então, a política cambial passou a ter grande influência no baixo crescimento econômico, porque se iniciou o período de déficits na Balança de Pagamentos, que atingiu 4% do PIB em 1998 (BARROS DE CASTRO, 2008).

O governo atacou o quadro adverso encontrado em 1995 – progressiva dependência de capitais internacionais para financiar as Transações Correntes, clima internacional negativo e frágil estrutura fiscal – pela escolha de política monetária restritiva para conservar a estabilidade, viabilizada por substancial aumento da taxa de juros já no primeiro ano do primeiro governo FHC (BARROS DE CASTRO, 2008; MOTTA, 2003; OLIVEIRA ET AL, 2003).

Mas a política de divisas, adotada após o Plano Real, também desempenhou papel positivo na estabilização econômica. No começo, a grande valorização da taxa foi favorável no combate à inflação, porque, aliada à abertura da economia, assegurou que expor o produto nacional à competição estrangeira resultasse em maior controle de preços.

No entanto, em resposta à crise mexicana de 1995, iniciou-se novo regime cambial, caracterizado por desvalorizações graduais com o escopo de recuperar as contas

externas. Finalmente, por causa da instabilidade internacional, em 1999, o governo adotou o regime das bandas flutuantes, motivado pelo fracasso do modelo anterior, no que foi bem-sucedido. Isso facilitou ao país acomodar os problemas enfrentados desde então e que deu início ao processo de reversão dos déficits da Balança de Pagamentos, acelerado após 2003.

“A turbulência financeira [...] testou, até o limite, os recursos das autoridades econômicas brasileiras, que tiveram que lidar com as imprevisibilidades dos fluxos de capitais voláteis, que enfraqueceram o balanço de pagamentos do país e forçaram mudanças em sua política econômica. Os déficits crônicos em conta corrente até 2001 mostraram a extensão da vulnerabilidade externa. O momento mais dramático foi o abandono da política de câmbio fixo em 15 de janeiro de 1999. A partir de então, o Brasil tem mantido uma taxa de câmbio flexível para o real, cujos parâmetros são definidos pela ação do livre-mercado (com intervenções periódicas das autoridades monetárias quando necessário). Imediatamente após a decisão pela flutuação, o programa governamental de estabilização monetária, conhecido como Plano Real, passou por um teste severo. A partir dali, recuperou-se e foi muito bem-sucedido após o teste da mudança de administração, em 2002.” (KUGELMAS, 2011:113).

A partir de 1999, a política cambial deixa de ser fonte constritora do crescimento, mas, apesar das melhoras macro e microeconômicas, em particular a modernização das empresas, resultante das reformas estruturais empreendidas durante os anos 1990, o país não respondeu com taxas mais arrojadas. As expectativas permaneceram auspiciosas até março de 2001, quando ocorreu um conjunto de problemas que atingiu a economia de forma contundente. Nesse ponto, teve especial impacto a incapacidade de produzir energia elétrica, que, associada à crise da Argentina, levou à percepção da vulnerabilidade da economia brasileira e influenciou a disposição de investimento da comunidade empresarial.

Novas crises em 2002 e 2003 reflexos negativos em indicadores econômicos e a possibilidade de vitória de Lula na eleição presidencial de 2002 terminaram por sepultar a possibilidade de pujança econômica no governo FHC (BARROS DE CASTRO, 2008).

O quarto elemento de interesse desse período, se olharmos em retrospecto, é a menor demanda e os preços internacionais das *commodities* exportadas pelo Brasil.

Como notaremos, esse é o elemento básico na caracterização do período em que emergiu o marco regulatório do petróleo de 2010. Mas, durante o governo FHC, as exportações brasileiras sofriam restrições para ingressar no mercado mundial, o que piorou ainda mais com as repetidas crises internacionais e levou a se diminuir a procura por produtos comercializáveis e também os preços das *commodities* vendidas, em especial até 2001. Por isso, o resultado negativo da Balança Comercial, combinado ao déficit da Balança de Serviços implicou posição negativa em Transações Correntes e contribuiu para a necessidade de política forte no sentido de atrair capitais internacionais para financiamento.

Para suscitar a aproximação dos capitais externos, empregou-se uma estratégia mais uma vez monetária: aumento da taxa de juros, com efeitos negativos na atividade. Ainda que se tivesse aderido ao câmbio flutuante em 1999, o que permitiu alívio à pressão restritiva do fixo, tal modificação não foi suficiente para se afrouxar a política monetária, fosse pela necessidade de se conseguir capitais para financiamento externo, fosse para diminuir pressões inflacionárias relacionadas à desvalorização cambial (MOTTA, 2003; OLIVEIRA ET AL, 2003).

#### BAIXA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO ESTADO

O quinto elemento que caracteriza essa época é o baixo potencial do Estado para investir, o que pode ser explicado sob vários ângulos. Talvez o mais difundido seja o de que se utilizar política monetária restritiva e desvalorizações cambiais acarretou mudança no perfil da dívida pública, com aumento significativo da dívida interna e absorção de recursos estatais. Do ponto de vista da receita, houve tentativas de elevar o aporte por meio de incrementos nas alíquotas de impostos existentes e criar

novas taxas, mas com repercussões limitadas. A venda de ativos, pelo processo de privatizações, foi responsável por fornecer caixa, entretanto insuficiente para reduzir a dívida pública a padrões de maior alívio para os agentes estatais (MOTTA, 2003; OLIVEIRA ET AL, 2003).

Dessa forma, essa etapa apresentou o Estado nacional com poucos recursos, em harmonia com o benefício ao investimento privado para desenvolver atividades que não fossem monopólios naturais do Estado, caso da extração e da produção do petróleo. De fato, essa foi uma das justificativas para a reforma dessa área: atrair investidores que trariam recursos indisponíveis no setor público nacional.

Esse processo ocorre concomitantemente a inúmeras crises internacionais: a do México em 1995, a asiática de 1997/8, a russa de 1998, a brasileira de 1998/9, a turca de 2001 e a argentina de 2001. Tais eventos encontraram o país extremamente vulnerável e, por isso mesmo, cada uma delas o atingiu de veras. Como já registramos, a grande incidência de crises na segunda metade dos anos 1990 e início dos 2000 relaciona-se às reformas baseadas no Consenso de Washington, o que conduziu ao questionamento da orientação neoliberal dos organismos multilaterais (LOUREIRO, 2012; OLIVEIRA ET AL, 2003; KUGELMAS, 2011:99).

## GOVERNO LULA

O contexto econômico de 2010 apresenta grande contraste com o de 1997. Em primeiro lugar, a condição fiscal brasileira teve melhora notável, em grande parte graças ao aumento das exportações e aos preços das *commodities* brasileiras, resultado principalmente da demanda chinesa por tais produtos (MANUEL, 2011; LOUREIRO, 2012), o que teve, como consequência, a escalada nas reservas cambiais do país e deu mais robustez fiscal ao Estado, que passou a deter grande quantidade de recursos, como garantia contra a crise. Em segundo, e em grande medida relacionado ao primeiro, o país apresentava alto crescimento econômico desde 2003 (exceto em 2009, quando houve pequeno retrocesso no PIB nacional).



Em terceiro, a entrada de recursos na economia também garantiu o pagamento da dívida externa, ainda que com aumento significativo da interna, mas, de qualquer forma, isso representou afrouxamento das pressões estrangeiras, comuns durante todo o governo FHC. Por fim, a estabilidade mostrava-se consolidada e as taxas de inflação já se mantinham com apenas um dígito.

#### AUGE DA EXPANSÃO DE *COMMODITIES*

O ciclo de expansão de *commodities* que atingiu o Brasil nos anos 2000 insere-se em mudança da natureza da globalização desse período.

Observa-se que esse processo passa a ter efeitos positivos sobre os países em desenvolvimento e exportadores de matérias-primas, como o Brasil. Calcado no crescimento da China, grande demandante de *commodities* e na capacidade de endividamento das famílias e empresas ocidentais, em especial as norte-americanas, a nova dinâmica mundial logrou alavancar o avanço econômico dos países fornecedores de matérias-primas para a expansão chinesa. A ampliação da busca por produtos primários e o incremento de preço decorrente disso provocou o chamado *choque de commodities*, impacto benigno da extensão de quantidade e valor das exportações sobre as economias locais (MIGUEL, 2011).

Como assinalamos no capítulo 2, nos anos 1980, o sistema financeiro recebia decisiva influência da política macroeconômica norte-americana, o que majorou o impacto do grande fomento a operações de securitização, que, por sua vez, traduziu-se em grande dívida privada nas economias dos países capitalistas avançados, especialmente os Estados Unidos. Por outro lado, o potencial para emitir moeda forte facultou aos países centrais crescer somente com restrição de demanda interna, em virtude da ausência de restrições de Balanço de Pagamentos.

Já nos países em desenvolvimento, o outro aspecto implicava restrição externa ao crescimento e desfavorecia estratégias desenvolvimentistas baseadas no mercado interno. Políticas adotadas sob tutela dos organismos multilaterais buscavam ajuste

fiscal para restaurar solvência externa, o que conduziu a custos sociais importantes. Dessa forma, o processo de globalização em curso amplificou a exposição dos países em desenvolvimento às políticas que provinham dos desenvolvidos e respondiam às necessidades destes. Isso resultou em péssimos efeitos naqueles e levou ao entendimento negativo sobre globalização (MIGUEL, 2011).

A mudança nesse perfil nos anos 2000 pode ser compreendida com base em dois elementos. O primeiro, de caráter financeiro, diz respeito à postura conservadora da política econômica dos países em desenvolvimento, resultante dos processos desencadeados pelas crises anteriores, que os levou a adotar modelos de crescimento baseado em poupança doméstica, sem recorrer à poupança externa. O segundo, de características produtivas, repousa na conjuntura global, já que a interdependência Estados Unidos-China gerou fluxos de recursos para outras regiões em desenvolvimento, alicerçados na rápida industrialização da última, que forçou grande valorização no preço das *commodities*. Os fluxos chineses de poupança foram transformados pela criação de créditos no sistema financeiro ocidental e transferidos para países em desenvolvimento (MIGUEL, 2011).

A singularidade desse tempo altista das *commodities* agrícolas, industriais e de energia encontra-se no fato de esse ciclo ter sido mais longo e apresentado maior acúmulo de valores que os anteriores, além de aumento do volume comercializado. De outra forma, parte significativa dessa mudança teve origem na demanda interna de países em desenvolvimento e ampliou o comércio entre eles, o que diminuiu a importância, no fenômeno, dos desenvolvidos (MIGUEL, 2011).

#### ESTADO COM MUITOS RECURSOS E SUPERAÇÃO DAS PRESSÕES FISCAIS

A conjuntura internacional, durante grande parte do governo Lula, provocou mais demanda de matérias-primas e produtos agrícolas e majoração nos preços internacionais dos nossos produtos, o que melhorou os termos de troca do país. Esse novo movimento no comércio exterior se evidenciou pelos constantes e crescentes superávits da balança comercial (FILGUEIRAS ET AL, 2007:61).

A mudança na política cambial, ainda no governo FHC, foi de grande importância nesse processo, porque teve impacto positivo na neutralização dos déficits da balança comercial, que, após registrar superávits moderados, passou a apresentá-los mais exuberantes a partir de 2003.

Por outro lado, ampliou-se a produtividade e a competitividade na produção brasileira, em especial no agronegócio, em virtude da reestruturação ocorrida na década de 1990, fomentada, inclusive, pela abertura comercial. Outro fator que explica isso é que, pelo baixo crescimento econômico recente do Brasil, o setor produtivo empregou a exportação como alternativa ao fraco mercado interno (FILGUEIRAS ET AL, 2007:61).

Ano	Balança comercial em bilhões de dólares correntes
1994	10,86
1995	-3,16
1996	-5,45
1997	-6,65
1998	-6,60
1999	-1,26
2000	-0,70
2001	2,65
2002	13,12
2003	24,79
2004	33,67
2005	44,70
2006	46,46
2007	40,03
2008	24,84
2009	25,29
2010	20,15

**TABELA 4 RESULTADO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA**

Nota. Fonte: Banco Mundial

A mudança da política cambial, em 1999, pode ser tomada como ponto de inflexão com referência ao déficit da balança comercial brasileira, que, a partir daquele ano, apresentou resultados cada vez melhores. Indicadores diretamente relacionados ao desempenho do comércio exterior expressaram a mesma característica, como o caso do serviço da dívida/exportações e o da dívida externa total/exportações. Tais

indicadores, incluídos na tabela 5, demonstraram piora contínua de 1994 a 1999, com início de melhoria em 2000 e fortalecimento em 2003. No que concerne aos dois outros indicadores da tabela, em que as exportações são vistas de forma indireta no comportamento da dívida externa e das reservas internacionais, somente em 2003 se percebeu o ponto de inflexão relativo do indicador, por causa da “aceleração do crescimento das exportações e surgimento de saldos positivos na conta de transações correntes, compra de dólares para amenizar a valorização do real, que resulta na elevação das reservas internacionais; e o pagamento de parte da dívida externa pública, com a adoção de uma política de troca de dívida externa por dívida interna” (FILGUEIRAS ET AL.,2007:64-5).

<b>Ano</b>	<b>Serviço da dívida externa / exportações (%)</b>	<b>Dívida externa total / exportações</b>	<b>Dívida externa total / PIB (%)</b>	<b>Reservas internacionais / dívida total (%)</b>
1994	32,5%	3,1	27,9%	25,3%
1995	41,0%	3,0	20,9%	32,1%
1996	48,0%	3,5	21,6%	32,9%
1997	69,7%	3,4	22,8%	26,1%
1998	87,4%	4,1	28,6%	18,2%
1999	128,8%	4,4	41,6%	14,9%
2000	100,4%	3,7	37,5%	13,7%
2001	80,7%	3,4	41,4%	15,7%
2002	74,3%	3,3	45,8%	16,4%
2003	69,8%	2,8	42,5%	21,0%
2004	49,2%	2,0	33,1%	24,1%
2005	46,8%	1,4	21,3%	28,7%
2006	39,5%	1,2	17,8%	44,4%
2007	29,8%	1,3	17,4%	75,9%
2008	24,7%	1,1	15,9%	73,9%
2009	24,7%	1,5	17,1%	86,1%
2010	19,6%	1,5	16,2%	83,2%

**TABELA 5 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DA VULNERABILIDADE EXTERNA BRASILEIRA**

Nota. Fonte: Adaptado de FILGUEIRAS ET AL.(2007, p.65), com dados do Banco Central

A crise cambial de 1999 forçou ajuste na política econômica, alterou o regime de câmbio fixo que passou a flutuante e manteve o sistema de metas de inflação e de superávits primários. Ademais, a desvalorização cambial de 2002 fez com que essa mudança tivesse grande impacto no processo de ajuste externo. O câmbio manteve-se desvalorizado até 2004, quando se iniciou nova fase de valorização externa do

real, mas num contexto internacional muito mais favorável às exportações brasileiras. A conta de transações correntes obteve resultados positivos a partir de 2003, quando a balança comercial passou a crescer mais rapidamente que o déficit de serviços e rendas, este em consequência do grande crescimento das remessas de lucros e dividendos no primeiro governo Lula, ao mesmo tempo em que o pagamento de juros diminuiu em decorrência da redução da dívida externa (FILGUEIRAS, 2007:67-8)

Logo no início, contrariamente à expectativa geral, as medidas macroeconômicas do governo Lula incluíram aprofundamento na meta de superávit fiscal, que passou de 3,75% do PIB do governo FHC para 4,25% no início do governo Lula, de acordo a Carta de Intenções enviada ao FMI. Em que pese a grande controvérsia, esse processo resultou em abatimento da dívida externa brasileira. Da mesma forma, houve impacto positivo na dívida pública nacional, diminuiu-se, entre 2003 e 2006, a líquida total do setor público de 50,5% para 44,9% do PIB. A apreciação cambial provocou oferta adicional de dólares, o que conduziu ao aumento das reservas governamentais e à troca de dívida externa por interna. Portanto foram os superávits comerciais os responsáveis pela redução da dívida externa e da dívida total em relação ao PIB, ainda que com acréscimo da interna em relação ao PIB (FILGUEIRAS, 2007: 71,105-7)

Em síntese, o processo desencadeado pela crise cambial de 1999 e aprofundado pela desvalorização cambial de 2002, aliado a condições extremamente favoráveis no cenário internacional, propiciou formidável crescimento das exportações brasileiras, num contexto de política fiscal restritiva, que facultou ao governo diminuir a dívida pública e trocar a dívida externa por interna. Logo, as finanças do período Lula diferem das do FHC, visto que o país se encontrava em condições de maior abundância de recursos e o Estado, com maior controle de pressões fiscais.

INFLAÇÃO CONTROLADA

Diferentemente da situação dos governos FHC, no primeiro mandato de Lula, observou-se apreciação cambial considerável, calcada nas altas taxas de juros, que chegaram a 26,5% ao ano, com forte ingresso de capitais de curto prazo e especulação financeira, processos esses que reforçaram a tendência à valorização. Assim, a taxa de juros altista foi usada como instrumento de combate à inflação, pelo efeito contracionista na demanda interna.

A partir de 2003, com o aumento do superávit na balança comercial brasileira e a manutenção da política ortodoxa do governo FHC, caiu a taxa de inflação, que se conservou dentro das metas estabelecidas. O fato de o período Lula controlar os preços e diminuir a dívida pública de 52,4% para 44,9% entre dezembro de 2003 e dezembro de 2006 levou à percepção de haver compromisso com a estabilidade, acalmou os mercados e afastou definitivamente o temor de mudanças radicais na política e nas instituições do mandato FHC (BARROS DE CASTRO, 2008)

O que há de marcante aqui é que o alcance dos objetivos de inflação de forma continuada a partir de 2004 logrou a entrada de elementos desenvolvimentistas, o que ocorreu de forma acentuada no segundo mandato de Lula.

## CRESCIMENTO ECONÔMICO

Os mandatos FHC apresentaram baixo crescimento econômico, em razão da política cambial, que demandou ações monetárias restritivas no momento em que o foco na estabilização prevalecia.

Já os dois mandatos de Lula conduziram a diferentes resultados em relação ao crescimento da economia. No primeiro, impôs-se política macroeconômica ainda mais restritiva do que a do seu antecessor; o segundo caracterizou-se pelo maior empenho nesse crescimento, em parte pela mudança no foco do desenvolvimento, em parte pelas políticas anticíclicas, na tentativa de contrapor-se aos efeitos da crise de 2008.

Ano	Crescimento PIB (%)	Crescimento PIB per capita (%)
1994	5,3	3,7
1995	4,4	2,8
1996	2,1	0,6
1997	3,4	1,8
1998	0,0	-1,5
1999	0,3	-1,2
2000	4,3	2,8
2001	1,3	-0,1
2002	2,7	1,3
2003	1,1	-0,2
2004	5,7	4,4
2005	3,2	2,0
2006	4,0	2,9
2007	6,1	5,1
2008	5,2	4,2
2009	-0,3	-1,2
2010	7,5	6,6
FHC 1	2,5	0,9
FHC 2	2,1	0,7
Lula 1	3,5	2,3
Lula 2	4,6	3,7

**TABELA 6 CRESCIMENTO DO PIB E DO PIB PER CAPITA BRASILEIRA ENTRE 1994 E 2010**

Nota. Fonte: Banco Mundial

No primeiro governo Lula, o crescimento médio do PIB foi de 3,5, superior ao do PIB do de Fernando Henrique, de 2,5% e 2,1% respectivamente no primeiro e segundo mandatos, conforme tabela 6. Contudo, contrariamente ao que ocorrera antes, neste momento, a conjuntura mundial era extremamente benéfica e o câmbio, desvalorizado, favoreceu a competitividade das empresas nacionais, fosse do agronegócio, fosse do setor manufatureiro. Isso criou um *boom* exportador e ampliou os investimentos (BARROS DE CASTRO, 2008: 8-9).

Apesar dessas transformações, o crescimento do PIB, no primeiro mandato de Lula, ainda permaneceu pouco expressivo em relação à conjuntura internacional por causa das altas taxas de juros, do aumento de impostos e das metas de superávits

primários ajustados com o FMI e superiores aos do governo antecedente<sup>14</sup>, o que resultou em baixo investimento e grande desemprego (FILGUEIRAS ET AL, 2007:108).

“A política macroeconômica do governo Lula<sup>15</sup> reproduz não somente a política de geração de superávit primário do segundo mandato do governo Cardoso, mas também a política de apreciação do real do primeiro mandato. A política monetária baseada nas altas taxas de juros mostrou-se ineficaz no controle dos preços administrados, que têm a sua indexação garantida por força contratual. A política de juros altos atrai capitais de curto prazo, aprecia o real, possibilita o controle da inflação, mas o crescimento da economia foi baixo” (NOVELLI, 2010:230)

A explicação para a continuidade da política econômica dos governos FHC no primeiro mandato de Lula expressa diferentes pontos. Primeiramente, a governança financeira internacional impôs dificuldades adicionais aos países emergentes e a aplicação do ideário neoliberal para estabilizar preços acarretou significativo endividamento. Além disso, a inexperiência do PT na Presidência influenciou na escolha da governabilidade como objetivo prioritário; por isso, preferiu-se manter a antiga política econômica e não introduzir modificações que ameaçassem a estabilidade. Por fim, a acomodação do PT ao sistema partidário levou ao abandono do discurso classista mais radical, em prol de outro, de conciliação (NOVELLI, 2010:237-8).

O segundo mandato de Lula apresentou ponto de inflexão quanto à natureza da política econômica implantada:

No primeiro governo Lula, sob o comando do ministro da Fazenda Antonio Palocci, a política macroeconômica caracterizou-se pela continuidade em relação à orientação predominante no governo Fernando Henrique Cardoso, e a política fiscal, em particular, foi marcada pela intensificação do nível do superávit primário e ainda por propostas de déficit nominal zero. Todavia, o segundo governo apresentou mudanças, com o lançamento do programa de aceleração do crescimento (PAC), a expansão do sistema de crédito consignado para bens de consumo, a ampliação dos programas de transferência de renda, a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, além de novas contratações e aumentos salariais para o

---

<sup>14</sup> Ao assumir a presidência, Lula incrementou a meta de superávit fiscal de 3,75% para 4,25%

<sup>15</sup> Primeiro mandato.



funcionalismo público. Tais mudanças indicam que a política fiscal deixou de ser apenas um instrumento de garantia de solvência para os credores (credibilidade financeira) e adquiriu também o papel de instrumento de política de crescimento econômico e de melhoria da distribuição de renda (LOUREIRO ET ALLII, 2011:65)

O adensamento da agenda fiscal no segundo período Lula pode ser atribuído à mudança do contexto político-econômico entre o primeiro e o segundo mandato. A preocupação com a guinada na economia, que caracterizou o início do primeiro mandato, já não era tão intenso, ao mesmo tempo em que, ao final de 2006, as taxas de crescimento da economia já não satisfaziam. Finalmente, houve substituição da equipe econômica no Ministério da Fazenda por lideranças menos ortodoxas (LOUREIRO ET ALLII, 2011:65).

No segundo governo Lula, a equação entre ajuste fiscal e crescimento econômico foi invertida. Em vez de o primeiro ser condição para o segundo, foi este que viabilizou aquele, ao fortalecer o equilíbrio fiscal:

“O maior crescimento, aumentando as receitas públicas, permitiu manter a agenda de superávits primários necessários à diminuição progressiva da relação dívida/PIB e à sustentação da credibilidade no mercado financeiro. Ademais, o crescimento também gerou recursos para um relativo aumento dos investimentos públicos, sem necessidade de redução de gastos correntes (em pessoal, programas sociais, como o Bolsa-Família, e previdência social). Por fim, mas não menos importante, o crescimento econômico e a elevação do emprego formal permitiram também que se prescindisse da reforma na área previdenciária, a qual implicaria redução de benefícios sociais.” (LOUREIRO ET ALLII., 2011:71)

Assim, o segundo mandato de Lula caracterizou-se pela atenção ao desenvolvimento, com priorização do crescimento econômico. Tal postura se notou mais claramente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado já em janeiro de 2007, e acentuou-se após a crise financeira de 2008. Naquele momento, medidas implementadas tomaram contornos keynesianos, com articulação entre políticas sociais e econômicas de forma explícita (LOUREIRO ET ALLII., 2011:71-2), à medida que avançava a participação do Estado no investimento e se dilatava o mercado interno de consumo (FAUSTO, 2012:27).

Esse processo todo ilustra a mudança na inserção do Brasil na economia internacional, quando ele deixa de ser subordinado e passa a ser mais autônomo.

Os governos FHC contribuíram nesse sentido ao implementar políticas econômicas e fiscais orientadas para a busca de investimento e divisas e, de fato, as ações alcançaram avanço do Investimento Externo Direto (IED), que passou de US\$2,1 bilhões em 1994 para US\$28,9 bilhões em 1998 (ano anterior ao da nova crise internacional), valor que inclui US\$6,1 bilhões provindos de privatizações. Tal incremento estendeu a participação do país no fluxo mundial de investimento de 0,82% em 1994 para 4,18% em 1998 (KUGELMAS, 2011).

## CAPÍTULO 6 - REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE GERENCIAMENTO DE RENDAS MINERAIS

Aqui abordaremos os tópicos teóricos do gerenciamento de rendas minerais, buscando, por um lado, elencar os principais fenômenos relacionados a países que as têm em abundância e, por outro, descrever os itens preponderantes na pauta desse gerenciamento.

Os fenômenos a serem tratados na primeira parte deste capítulo, objetos de extensa literatura, denominam-se, de modo geral, *maldição dos recursos naturais* (*resource curse*). Grande parte dessa literatura, porém, refere-se ao petróleo, no entanto esse material pode servir ao estudo de outras *commodities* (HUMPREYS ET ALLII., 2007). Para facilitar, manteremos a referência ao petróleo, mas sempre estará subentendido que se podem empregar com outras riquezas minerais.

Na próxima seção, trataremos dos fenômenos constitutivos da *maldição dos recursos minerais*, inicialmente os econômicos, depois os políticos. No restante do capítulo, exporemos os itens que limitam o processo de exploração desses recursos. Descreveremos e analisaremos os regimes fiscais de exploração, depois a apropriação estatal das rendas minerais e, por último, discutiremos as questões referentes aos fundos de petróleo. Todo este capítulo visa a embasar o entendimento crítico dos processos a serem descritos nos próximos capítulos, que versam sobre a experiência brasileira nos pontos de inflexão da regulação do petróleo, em 1997, com a Lei do Petróleo, e, em 2010, com o advento do pré-sal.

### A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

Resumidamente, essa *maldição* seria o fato de países com grandes reservas de recursos naturais muitas vezes terem desempenho pior em termos de desenvolvimento econômico e boa governança do que os que possuem poucas, porém, ao mesmo tempo, a falta deles não se mostrou empecilho para o sucesso econômico (HUMPREYS, 2007:1).

Para esse fenômeno geral, concorrem três linhas explicativas. A primeira fundamenta-se no impacto da valorização da taxa de câmbio, decorrente da enxurrada de divisas externas, na diminuição da mão de obra qualificada e no efeito disso na competitividade do setor industrial. Oposta a essa causa, centrada em elementos econômicos, tem ganhado corpo uma que relaciona o “baixo desempenho econômico de países ricos em recursos naturais a fatores políticos e institucionais, como a qualidade de suas instituições (e regimes políticos) e a intensidade dos incentivos à corrupção ou à malversação dos recursos públicos” (MEHLUM; MOENE; TORVIK, 2006). A terceira vertente “baseia-se nos efeitos da volatilidade dos preços de petróleo sobre o crescimento, o investimento e, inclusive, sobre a distribuição de renda” (AUTY, 1996).

Em comum, essas três correntes apontam para a relação negativa entre profusão de rendas minerais e efeitos econômicos, políticos, e – adicionamos – sociais. É nessa informação que nos concentraremos para tentar listar as formas de manifestação desse vínculo.

Outro aspecto que tem sido evidenciado no que diz respeito a esse assunto é a grande variação no desempenho desses países. A Indonésia e a Nigéria são ricas em petróleo e há 30 anos detinham rendas *per capita* semelhantes e grande dependência econômica do petróleo. Por caminhos totalmente distintos, hoje em dia essa renda na Indonésia é quatro vezes maior que a nigeriana. Exemplo similar encontra-se na exploração de diamantes, elemento comum entre Sierra Leone e Botswana, no entanto esta cresceu em média 7% nos últimos 20 anos (286% no período), enquanto a guerra civil custou a Sierra Leone queda de 37% do PIB entre 1971 e 1989. Nos quatro locais, o IDH reflete a variação econômica nos indicadores sociais (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Terceiro fator perceptível nessas nações são as desigualdades sociais. Mesmo as razoavelmente bem-sucedidas revelam grande variação interna: são ricas, mas com

população carente, em decorrência de uma minoria (a elite) ter-se apropriado dos frutos da exploração dos recursos naturais. Na Venezuela, rico em petróleo, metade das pessoas são pobres (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Para iniciar a explicação dos pontos constituintes da *maldição dos recursos naturais*, é indispensável identificar duas diferenças em países com exuberância deles (figura 8):

- 1) Nesses lugares, ocorre desligamento da área mineradora dos processos econômicos e políticos, por sua vez, proveniente do fato de que rendas minerais não precisam ser produzidas, só extraídas. Em decorrência disso, a riqueza advinda dessa exploração independe dos processos econômicos em curso no país. Essa configuração se chama “economia de enclave”, já que a exploração disso pode ocorrer sem vínculo relevante com outros setores industriais e não necessita da força de trabalho doméstica. Outra razão para essa circunstância é que esse procedimento pode ocorrer independentemente de processos políticos concomitantes. Os governos podem acessar esses recursos sem a cooperação dos cidadãos, o que leva a menor controle de instituições estatais.
- 2) Esses recursos não são renováveis, o que significa que não representam fontes de receita, mas sim ativos. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Como perceberemos posteriormente, o gerenciamento de rendas petrolíferas no Brasil enfrenta essas especificidades.

A política de conteúdo mínimo, adotada com a Lei do Petróleo e aprofundada com o marco regulatório de 2010, vai em à direção ao ponto 1a, enquanto a criação do Fundo Social do Pré-Sal implica ações que buscam remediar o 2. Com relação ao 1b, é pouco provável que o Estado brasileiro atue de forma independente da sociedade, já que possui instituições políticas bastante maduras. Por isso, não nos deteremos em problemas relacionados às rendas minerais com possibilidade de ocorrência mínima no Brasil, como golpes de Estado para controlar a produção e a venda de petróleo.

1. Desligamento da área mineradora dos processos locais, porque recursos naturais só precisam ser extraídos.
  - a. *Economia de enclave*
  - b. Independência política do Estado com relação à sociedade
2. Recursos não renováveis

FIGURA 8 RESUMO DAS ESPECIFICIDADES DE PAÍSES COM RIQUEZA NATURAL ABUNDANTE

## QUESTÕES ECONÔMICAS

### DOENÇA HOLANDESA

A *doença holandesa*, fenômeno econômico mais conhecido entre os relacionados à *maldição dos recursos naturais*, deve esse nome ao processo ocorrido na Holanda após a descoberta de gás no Mar do Norte nos anos 1960. A grande entrada de divisas estrangeiras com a exportação desse produto elevou a taxa de câmbio e ocasionou a perda de competitividade do setor manufatureiro.

De forma geral, nesse processo, observa-se declínio dos setores econômicos domésticos, anteriores à descoberta da mineração: da indústria em países mais desenvolvidos, ou da agricultura nos em que ela ainda não se consolidou.

A literatura sugere dois efeitos desse mal: o *spending effect*, caracterizado por apreciação da taxa de câmbio, o que torna a produção local pouco competitiva em relação à estrangeira e resulta em queda de exportações e elevação de importações. Já o *resource pull effect* dirige fatores produtivos domésticos de trabalho e matérias-primas para a área mineradora, o que prejudica ainda mais

setores nacionais não mineradores que passam a contar com insumos mais caros e levam à diminuir a competitividade. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Por causa dessas duas consequências, a extração de recursos minerais tende a favorecer o setor da mineração<sup>16</sup>, mas também o de serviços – por exemplo, a construção civil – enquanto tolhe outros. O benefício ao de serviços explica-se pelo aumento da demanda deles, decorrente do aumento da atividade econômica, que, diferentemente da de produtos, não pode ser suprida com importações. Esse processo valoriza o setor de serviços em relação aos outros da economia (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

A figura 9 resume os principais elementos da *doença holandesa*.

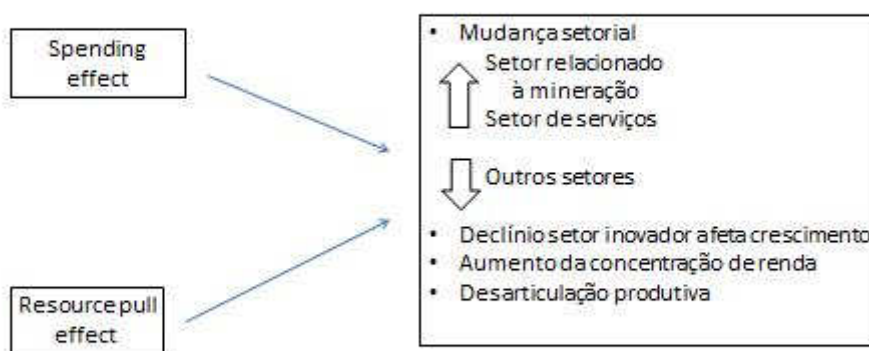


FIGURA 9 QUADRO ESQUEMÁTICO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DA DOENÇA HOLANDESA

As mudanças setoriais, um dos efeitos negativos relacionados à *doença holandesa*, merecem destaque pelas consequências no mercado laboral. Indicam que trabalhadores necessitam de treinamento e de novos empregos. As áreas em

<sup>16</sup> Cabe ressaltar que os setores relacionados à mineração são aqueles setores que fazem parte da cadeia produtiva da mineração, como, por exemplo, o setor de equipamentos utilizados.

crescimento não possuem suficiente pessoal capacitado para suprir a demanda, já, nas em descenso, parte não têm ocupação. A transferência dos empregados de uma para outra não é automática, demanda que eles sejam treinados e consigam adequar-se fisicamente às novas áreas – por exemplo, mulheres podem adaptar-se melhor a atividades industriais de maior automação.

Outro problema de solução complexa é a necessidade de capital, já que essa mudança exige redimensionamento do recurso aplicado nesses setores, que não tem adequação fluida e necessita de ações que agilizem o processo, a fim de evitar constrição do desenvolvimento econômico. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Além da transformação setorial, a *doença holandesa* traz outros frutos negativos. Caso a área tenha sido fonte do crescimento de longo prazo da economia, responsável por inovações tecnológicas e desenvolvimento humano, o ocaso dela terá efeitos prejudiciais sobre a economia como um todo. Por outro lado, como a mineração tende a distribuir o retorno das exportações de forma mais concentrada que a agricultura e a indústria, essa modificação tende a aumentar a desigualdade.

Ademais, existem os problemas futuros, decorrentes da *doença holandesa*, já que, quando o setor mineral desacelerar em decorrência da exaustão das reservas, haverá dificuldade em recuperar os outros, que se encontrarão desarticulados. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

A principal prescrição para neutralizar a *doença holandesa* é adotar política de desenvolvimento de longo prazo, que empregue os recursos adicionais do petróleo para financiá-la e cujo resultado seja maior competitividade na economia (SACHS, 2007).

## VOLATILIDADE

A dependência do Estado dos recursos de exploração de riquezas minerais apresenta, como grande problema, a volatilidade das receitas, por três tipos de



variação ao longo do tempo: na taxa de extração, nos pagamentos das empresas ao Estado e – a mais importante – na cotação.

A volatilidade, por si só, não é obstáculo, mas sim a dependência de um país dessas rendas para ações governamentais – que é o que comumente ocorre. Essa flutuação impede planejar em longo prazo, necessário especialmente em contextos de desenvolvimento. Na falta de ações corretoras, volatilidade de receitas implica volatilidade nos gastos, o que intensifica os ciclos econômicos porque o governo faz grandes gastos nos anos bons e cortes, nos maus. Ainda como característica desses ciclos, observa-se que, em geral, as benesses são passageiras, enquanto as dificuldades permanecem, o que se deve à tendência de gastos concentrados em consumo, e não em investimento e acarreta dívidas que prejudicam *grosso modo* o desenvolvimento do país, e, durante as crises, em particular (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

#### GASTOS DE CAPITAL

A forma de se contabilizarem os recursos auferidos com a exploração das riquezas minerais apresenta implicações relativamente à renda e à riqueza de uma nação. De modo geral, eles são considerados receita e empregados como tal, contudo uma abordagem mais rigorosa mostra que essa visão pode ser economicamente nociva.

O fato de eles não serem renováveis significa que os explorar leva à exaustão. Por isso, quando são extraídos e os valores conseguidos com eles, usados como receita, o que ocorre é consumo de capital, produção de fluxo de riqueza que, após algumas décadas, esgota-se. Para isso não ocorrer, recursos obtidos com a exploração das rendas minerais deveriam ser convertidos em ativos financeiros. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Se se utilizarem os recursos imediatamente, haverá perda de capital e, quando eles se esgotarem, esse capital terá sido consumido. Já no caso de poupança, os ativos

serão preservados na forma de recursos financeiros e o rendimento deles terá como benefício preservar os ativos do país, ação de caráter intergeracional.

O paradoxo com relação aos países com abundância em recursos naturais é que, apesar disso, eles não são abastados financeiramente. Mesmo nações riquíssimas em petróleo, como a Arábia Saudita, se distribuírem as receitas de petróleo equitativamente, a renda *per capita* estará próxima do nível de pobreza dos Estados Unidos, já que possuir reservas não implica obter rendimentos, que dependem de haver remuneração ao ativo, o que só pode ocorrer por meio dos mercados de capitais cujo papel é fundamental para países produtores de petróleo, porque, o auferido com a venda pode ser aplicado, e é essa aplicação que multiplica o erário. (HEAL, 2007)

Determinar a melhor estratégia é questão relevante. Na Noruega, optou-se pela conversão das receitas em ativos financeiros, investidos em portfólio diversificado, das quais somente se aproveitam os rendimentos. Mas, se, por um lado, aplicar recursos imediatamente é considerado consumo de capital, por outro, poupar todos significa respaldar as gerações futuras em detrimento das atuais. (GOBETTI, 2009).

Há muitos modelos para emprego desses bens, a fim de garantir a sustentabilidade fiscal em longo prazo. Cada um acarreta num tipo de distribuição de renda intergeracional, isto é, a escolha é uma decisão normativa. A Noruega vale-se do *pássaro na mão (bird-in-hand)*, caso extremo de poupança pelo qual a disposição do governo é servir-se apenas dos rendimentos dos ativos já acumulados. Mas, para países cuja população é bastante carente, essa proposta implica deixar de atender, em prol das gerações futuras, demandas inadiáveis, do tempo presente. Os paradigmas de renda permanente buscam atenuar esse problema, ao equalizar o consumo entre as gerações (GOBETTI, 2009), mesmo porque é muito difícil lograr a adoção de um modelo tão restritivo como o *bird-in-hand*. O aumento dos recursos recebidos pela exploração das riquezas minerais vem geralmente acompanhado de pressões por mais gastos.

QUESTÕES POLÍTICAS

## ESPOLIAÇÃO

A corrupção generalizada, risco político mais óbvio, pode originar-se da abundância de recursos minerais, já que a disponibilidade de grande montante de ativos financeiros em curto prazo amplia a oportunidade de líderes políticos desviá-los. Por isso, controlá-los denota capacidade de os utilizar com a finalidade de estender a permanência no governo, o que pode ocorrer ou por meio legais, como em gastos em campanha política, ou coercitivos, como no apoio a milícias. De forma análoga, concentrar poder burocrático dificulta a transparência e diminui as restrições à elite política, além de potencializar ameaças de corrupção (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

## QUEIXAS NAS REGIÕES PRODUTORAS

O fato de os recursos naturais estarem, em geral, concentrados regionalmente atinge esses locais de forma particular. Assim, a produção dos recursos naturais pode levar no país, *grosso modo*, e, particularmente, nas regiões produtoras, a diferentes frustrações políticas, entre as quais, a saída forçada, por haver-se degradado o ambiente, das regiões produtoras, a migração para esses mesmos locais em busca das novas oportunidades de trabalho, as pressões dos moradores, a poluição e o dano ambiental e, finalmente, queixas desses locais quanto à distribuição dos recursos para outras áreas. (HUMPREYS ET ALLII., 2007).

Na disputa pelos *royalties* do petróleo no Brasil, as regiões produtoras, em especial os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro servem-se desse argumento para lutar por maior apropriação deles.

## REGIMES FISCAIS PARA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

## PRINCIPAIS ATORES

Os principais atores nos contratos de exploração de petróleo são, de um lado, os governos e as empresas de petróleo nacionais (NOCs – National Oil Companies), que atualmente controlam a maior parte das reservas disponíveis de petróleo e de gás mundiais, e, de outro, as entidades internacionais (IOCs – International Oil Companies) com competências financeiras, técnicas, organizacionais e comerciais, necessárias para operar a exploração nos países exportadores e importadores (JOHNSTON, 2007).

A relação entre os governos e as IOCs pode ser bastante conturbada. O contrato para explorar é o principal documento para avaliar a relação entre as partes, mas é necessário analisar uma série de condições para entender o resultado da negociação. São várias as famílias de contratos, mas as mais empregadas são as de concessão e de partilha. Todavia, para entender o acordo, essa distinção não basta. É preciso compreender profundamente como o sistema vai operar e os principais elementos fiscais que o compõem. O indicador mais comum para avaliar contratos é o *government take*, a parte que cabe ao governo nos lucros econômicos de todas as receitas, inclusive em bônus, *royalties*, *profit oil* (que explicaremos a seguir), impostos e participação do governo (*government working interest*).

## SISTEMAS FISCAIS

Há três formas básicas de que países podem lançar mão para explorar petróleo e gás natural. A primeira, utilizada no México, na Arábia Saudita e em Omã, faz-se por meio de entidades públicas exploradoras; a segunda, pela celebração de contratos com empresas estatais ou privadas, como no Brasil, Reino Unido e Canadá, e a

terceira resulta da combinação das duas primeiras e usa-se no Cazaquistão, na Nigéria e Noruega.

Na segunda e terceira opções, com contratos, os países produtores podem servir-se de diferentes regimes fiscais, e essa escolha é indispensável para maximizar a arrecadação governamental. Os acordos variam segundo a divisão dos lucros e o tratamento das despesas. A probabilidade de sucesso na prospecção, os volumes estimados, os custos de produção e os preços esperados petróleo são importantes para definir o regime (LIMA, 2011:11-2).

A figura 10 lista as formas de promoção de exploração de petróleo.

1. Pela empresa pública operadora: México, Arábia Saudita e Omã
2. Contratos com empresas estatais ou privadas: Brasil, Reino Unido e Canadá
3. Combinação da primeira e segunda opções: Cazaquistão, Nigéria e Noruega

FIGURA 10 FORMAS DE PROMOÇÃO DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

Todo acordo sobre petróleo leva em conta os seguintes elementos, em ordem de prioridade:

- produção e receita;
- *royalty* ou elementos que o equivalham para o governo;
- custo a recuperar, deduções de imposto e reembolsos para a empresa
- forma de divisão dos lucros (*profit sharing* ou impostos).

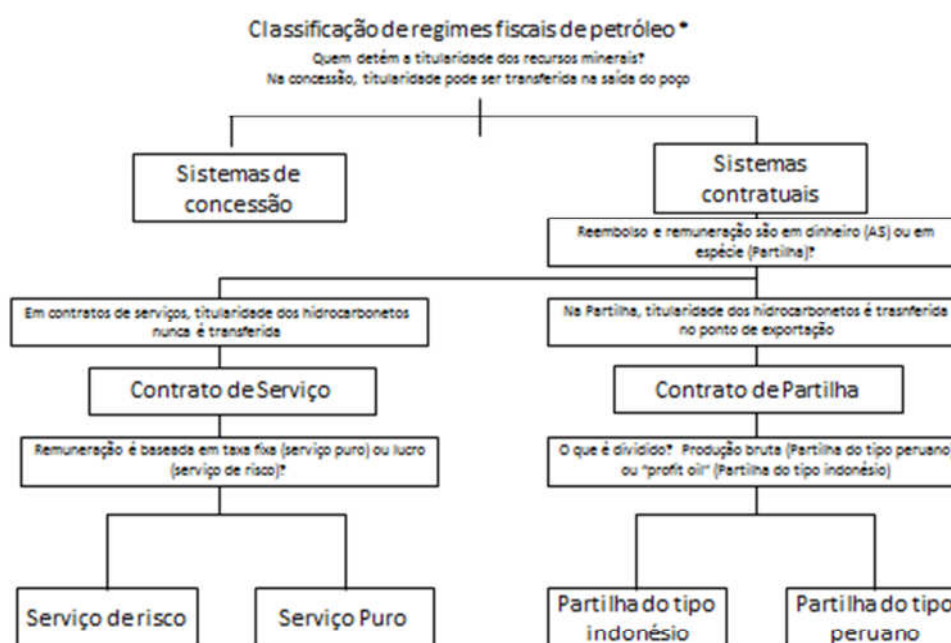
As exceções a esses itens estão presentes apenas em contratos de serviço (JOHNSTON, 2007).

Mitos com relação à diferença financeira entre os sistemas têm levado a equívocos. O mais recorrente é que os regimes de concessão e de partilha dividem o risco, de forma consistente, entre a NOC e a IOC, o que não é sempre verdade. Outra crença

é que, na partilha, a IOC recupera custos mais rapidamente e que ela é menos estável que a concessão (JOHNSTON, 2007).

O resultado efetivo de cada arranjo fiscal provirá das especificidades. A princípio, a tendência dos sistemas só reforça essas percepções, contudo termos específicos podem mudar ou até reverter essas posturas.

A figura 11 mostra, em síntese, os diferentes regimes fiscais de petróleo e explicita as diferenças entre eles. A seguir, passaremos a descrever mais detalhadamente os acordos de concessão e de partilha.



**FIGURA 11 CLASSIFICAÇÃO DE REGIMES FISCAIS DE PETRÓLEO**

Nota. Adaptado de JOHNSTON (2007)

\*Não inclui joint venture, pela grande variabilidade.

SISTEMA DE CONCESSÃO (ROYALTY TAX SYSTEM – R/T)

O sistema de concessão era o único para contratos de petróleo até o advento do de partilha na década de 1960. De modo geral, no de concessão, empresas de petróleo conseguem o direito de explorar hidrocarbonetos por intermédio de contrato assinado com o governo. Caso a descoberta seja viável comercialmente, a IOC tem o direito de desenvolver e produzir esses hidrocarbonetos, que, então, passam a pertencer a ela, de acordo com a participação no poço <sup>17</sup>. Caso o *royalty* seja pago em dinheiro, a IOC pode incluir 100% da produção nos próprios ativos. Os equipamentos para explorar e produzir são propriedade da IOC, que paga impostos sobre os lucros com a venda do petróleo (JOHNSTON, 2007:58-9).

Os contratos de concessão são mais simples em comparação com outros regimes e exigem menor qualificação profissional dos técnicos governamentais na negociação. Em contrapartida, o processo licitatório requer grande experiência e conhecimento especializado. A maior desvantagem desse tipo de contrato é comercial, porque a falta de conhecimento adequado na área, em virtude da baixa atividade exploratória e da pouca investigação sísmica anterior à licitação, pode aumentar o risco de retorno sub-ótimo ao Estado. (LIMA, 2011:12-13)

#### SISTEMA DE PARTILHA (*PRODUCTION SHARING CONTRACTS – PSC*)

No setor de gás e petróleo, o conceito de *partilha* foi usado, pela primeira vez, na Venezuela no início dos anos 1960, mas o primeiro contrato moderno desse sistema foi o indonésio, assinado em 1966, entre a *Independent Indonesian American Oil Company* (IIAPCO) e a Permina, a NOC indonésia (JOHNSTON, 2007:60-1).

No regime de partilha, a propriedade do petróleo é do Estado; as empresas gerenciam e operam as instalações do campo em questão, e assumem todos os riscos. O Estado arca com parte do investimento, adiantado pela empresa contratada, ressarcida futuramente com receitas da exploração caso seja bem-sucedida e produtiva. Essa parcela da produção é denominada *cost oil*.

---

<sup>17</sup> Esse direito equivale ao valor da produzir menos o do *royalty*.

Como não há aporte do Estado para custear investimentos necessários para a produção, as organizações podem futuramente recuperar as aplicações que farão: os custos de operação, a partir do início da produção e os de manutenção, no ano de ocorrência. Além disso, é comum existir um limite para reaver o *cost oil*, a fim de garantir receita para o Estado.

Essa parcela de produção que excede a importância do investimento é denominada *profit oil* cuja divisão entre Estado e empresa contratada deu origem à denominação desse tipo de contrato: *partilha*.

Repartir o *profit oil* é operação difícil porque não há regras objetivas. Em geral, é a partir da proposta dele que se define o ganhador da licitação. Inexiste pagamento de bônus de assinatura, que se encontra embutido no *profit oil* a ser recebido pelo Estado após a produção se iniciar.

Os acordos de partilha tendem a ser mais complexos que os de concessão, mas a dificuldade depende do marco legal do país em questão. Em nações cujas regras básicas se determinam por leis, os contratos tornam-se mais simples por já haver regulação, fator vantajoso por oferecer mais segurança ao Estado e à concessionária, no entanto propicia menor flexibilidade, dado que alterações dependem da aprovação do legislativo.

As características do regime de partilha impõem certo conflito ao Estado por causa da ação regulatória e do desejo por lucros. Em razão disso, a solução pode ser o desmembramento do representante do Estado nesse processo: empresa pública de petróleo na produção e agência reguladora na fiscalização e na arbitragem (LIMA, 2011:13-14).

## FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO E POUPANÇA



Fundos de estabilização e poupança são formas bastante difundidas de atuar sobre a volatilidade dos recursos e sobre a valorização da taxa de câmbio em países com grandes reservas de hidrocarbonetos. Estudo sobre o tema (OSSOWSKI ET AL., 2008) apontou que, entre os trinta e um países exportadores de petróleo analisados, vinte e um criaram algum tipo de fundo de petróleo, dezesseis deles após 1995. Desses fundos, dez são de estabilização pelo fato de ter, como objetivo principal, ação contracíclica no gasto público, enquanto a finalidade central de oito é poupar em longo prazo para obter equidade intergeracional. (GOBETTI, 2009)

De fato, potencialmente os fundos podem resolver vários problemas originados com a abundância das rendas minerais, no entanto a mera criação deles não é suficiente para atingir os objetivos. O gerenciamento é de suma importância para se atingirem os objetivos que justificaram a criação. Em muitos casos, introduzem-se regras rígidas com o escopo de estabilizar gastos públicos, mas, na maior parte dos casos, esses esforços têm sido esvaziados pelo endividamento dos governos, tanto por ações do executivo como do legislativo. Infelizmente, o que se propõe para contornar as restrições do fundo acaba por piorar as finanças públicas.

Vários países utilizaram, como medida restritiva, depósito e saque em patamares muito baixos, o que leva a represar recursos no fundo. Esse empenho na poupança também se perdeu porque o governo, como o da Argélia, fez empréstimos para financiamento. O caso do Chade teve agravante, porque o custo das dívidas foi bem maior que o rendimento dos ativos e levou à extinção do fundo.

Outro tipo de problema de gerenciamento decorre de intervenções do Legislativo, que eleva os preços de referência da *commodity* (para saque e depósito) sugeridos pelo Executivo e impossibilita a contenção de gastos, como ilustra o caso mexicano.

De forma geral, esforços de contenção de gastos, baseado em preços artificialmente baixos, não surtem efeito de contenção em longo prazo, já que o Congresso e os grupos de pressão encontram formas de contornar as restrições. Além disso, esse tipo de prática termina por prejudicar a transparência da peça orçamentária e a qualidade do gasto público, já que a receita adicional, não prevista no início do processo de estimativa, é aplicada em financiamentos com menor controle de qualidade e fora do padrão orçamentário. (GOBETTI, 2009)

Vários fundos usam a vinculação de recursos para propósitos específicos, como distribuir dividendos anuais à população no Alaska, ou redução da pobreza e endividamento público no Azerbaijão, Chade e Equador. Isso tem como vantagem limitar o poder dos governantes em realocar despesas de forma contrária aos fins do fundo, mas, por outro lado, diminui a flexibilidade do gasto, dificulta o gerenciamento dos recursos e torna-se ineficiente. O caso brasileiro é exemplo desse transtorno: *royalties* e participações especiais da União com recursos vinculados a gastos determinados foram contingenciados em 86,5% entre 2003 e 2007; a restrição, no âmbito estadual, do emprego dos recursos para pagamento de pessoal burlou-se, pela contratação de terceiros. Esses problemas têm sido enfrentados por meio de modificações na administração dos fundos e na legislação fiscal dos países, mas com resultados limitados. (GOBETTI, 2009).

Em suma, não há prova de que a mera existência de fundos leve a melhor gestão de recursos naturais. As restrições a eles não parecem ser efetivas, como na analogia entre o norueguês e o do Chade. O primeiro impõe restrições extremamente fracas sobre os formuladores de políticas públicas, no entanto é considerado exemplo de efetividade. O último foi criado em meio a grandes limitações impostas pelo Banco Mundial, mas insuficientes para deter o governo (HUMPREYS ET AL., 2007).

Essa comparação entre os dois países indica que, em certa medida, os fundos são desnecessários, porque se podem adotar políticas adequadas com ou sem eles. Por outro lado, as considerações de economia política são pontos relevantes para utilizá-los: são importantes os detalhes procedimentais e os que afetam os incentivos dos formuladores de políticas públicas. Assim, o fundo só será útil se melhorar tais fomentos e contribuir para aperfeiçoar o gerenciamento fiscal, caso contrário adotá-lo pode ter efeitos nocivos por adicionar complexidade e diminuir a transparência do sistema (HUMPREYS ET AL., 2007).

## CAPÍTULO 7 - GÊNESE DA LEI DO PETRÓLEO (1997)

### A IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS

A ascensão do ideário neoliberal, descrita no capítulo 2, tem grande influência sobre o resultado da política pública do petróleo brasileiro na década de 1990 e podemos dizer que o componente inicial desse processo reside justamente nesse aspecto.

Esse foi o momento em que a liberalização em curso se estrutura de forma consistente no país e desobstrui empecilhos constitucionais, o que não havia sido alcançado antes.

Essa estruturação se relaciona à posição internacional que o Brasil assumiu depois da crise da dívida de 1982, quando se tornou mais vulnerável às pressões dos organismos multilaterais, por sua vez dominados por interesses dos países capitalistas centrais, em especial os Estados Unidos e seu setor financeiro.

Como o problema da dívida só se solucionou no início dos anos 1990, durante toda a década de 1980, o Brasil ficou devedor das organizações multilaterais, e, em consequência disso, alcançou poucos investimentos tanto públicos e quanto externos, o que, aliás, foi fator crucial para as baixas taxas de crescimento econômico, influiu sobre a possibilidade do governo em prover bem-estar à população e contaminou a avaliação do governo.

Portanto as reformas orientadas para o mercado podem, em parte, explicar-se pela posição internacional do Brasil, porque o país necessitava de capital estrangeiro para viabilizar a própria economia. Essa dependência impôs ao país os interesses representados pelas organizações multilaterais, no período em que elas seguem o ideário neoliberal como modelo hegemônico.

Por outro lado, parte do sucesso da liberalização econômica está na coalizão majoritária de apoio ao governo, fato que facultou que o Legislativo Federal não

criasse barreira intransponível à aprovação das Emendas Constitucionais e da Lei do Petróleo, que ocorreram por negociação em que o Parlamento conseguiu impor as preferências (SOUZA ET AL., 2013:50) ainda que o Executivo protagonizasse a formação da agenda das reformas no sentido de adequar a relação Estado-mercado (TAVARES DE ALMEIDA, 1999:2). O que cimentou essa configuração foi a prevalência da filosofia neoliberal, naquele momento hegemônica e ainda sem os resultados negativos que levaram à dúvida sobre a eficácia, como nos anos 2000.

## AÇÃO POLÍTICA E O DUPLO EFEITO DA AGENDA DE ESTABILIZAÇÃO

Como mencionamos, o Plano Real foi um divisor de águas no Brasil, porque a estabilidade atingida com ele foi quase unanimemente considerada como bem público a ser preservado. Esse plano econômico teve efeitos tanto no campo das ideias como no da ação política, com influência indireta sobre o resultado da política pública do setor do petróleo.

Pode-se considerar que o Plano Real teve duplo efeito sobre o *policy making* do período. Por um lado a popularidade da estabilização engendrou grande apoio – seja da população, seja dos parlamentares – ao presidente Fernando Henrique Cardoso, ampliando a capacidade de manobra dele para aprovação das *policies* propostas. Por outro lado, a força da agenda de estabilização também funcionou como empecilho para se introduzirem objetivos desenvolvimentistas no rol de compromissos governamentais, restringindo o campo de formulação de políticas públicas (COUTO ET AL., 2003:277).

As reformas do setor do petróleo encontram-se nesse contexto e de forma geral estão alinhadas com o ideário neoliberal, visto que aumentam a importância do mercado na indústria. Porém, este alinhamento geral apresenta contornos mais complexos.

As reformas desse período são condicionadas por marco institucional na relação Executivo-Legislativo em que o Executivo Federal concentra amplos poderes de agenda e as lideranças partidárias possuem instrumentos para disciplinar as bancadas. Mas essa relação entre os poderes não sinaliza antagonismo, mas sim ação concertada entre a Presidência e a maioria que lhe dá apoio (FIGUEIREDO ET AL., 2007).

A posição do Legislativo quanto às modificações propostas naquele momento indica a necessidade de negociação para as reformas do setor do petróleo, mostrando que preferências do Executivo não foram impostas, em especial nessa seara econômica, já que era nela os parlamentares apresentavam maiores reservas quanto à liberalização. (ALMEIDA, 1999; ALMEIDA ET AL., 1997; PALERMO, 2000; MENEGUELLO, 1998; NICOLAU, 1996)

Evidência da necessidade de negociação foi a exigência imposta ao presidente Fernando Henrique Cardoso para aprovação da EC9: ele teve que se comprometer com excluir a Petrobrás do programa de privatizações através da Lei 9.491/1995 (BERCOVICI, 2011:52). Isso também traz à discussão a maior necessidade de barganha para aprovação destas reformas, decorrente da exigência de Emendas Constitucionais e Projetos de Lei para aprovação das mudanças.

.

## AS CONDICIONANTES DO STATUS QUO

Do ponto de vista econômico, o *status quo* configurava restrição ao comportamento dos *policy makers* econômicos. Os cinco tópicos citados no capítulo 5 (controle inflacionário, ajuste fiscal, baixo crescimento econômico, ausência de *boom* de *commodities* e baixa capacidade de investimento do Estado) relacionam-se a isso. Neste capítulo, avaliaremos como esses elementos atingem especificamente a formulação do novo marco regulatório do petróleo.

O controle inflacionário marcou todo o período FHC, por representar a conquista de benefício básico, necessário a qualquer estratégia de avanço do país. Ao mesmo tempo, transferiu ao presidente legitimidade, que ele usou para promover as reformas direcionadas para o mercado.

A necessidade de ajuste fiscal associa-se ao fraco desempenho da balança comercial e ao baixo crescimento econômico, ao mesmo tempo em que a baixa capacidade de investimento do Estado é a outra face da moeda. De qualquer forma, esses tópicos, combinados, expõem uma das alegações dos formuladores de políticas quanto à necessidade de atrair capital privado: a insuficiência financeira do Estado. No caso específico do petróleo, alegava-se ausência de recursos do governo e da Petrobras para aplicação adequada nas demandas da área<sup>18</sup>.

Assim, dentro do projeto de reconstrução nacional de FHC, o ponto de partida deveria ser a reforma da Administração Pública, acompanhada de um conjunto de modificações constitucionais, permitindo investimentos privados nacionais e estrangeiros em setores de infraestrutura e levando a uma maior flexibilidade da economia nacional. Tal fato era devido à crescente demanda da população por mais e melhores serviços, necessitando de maiores investimentos públicos que o Estado não podia fazer, devido à crise fiscal a que estava submetido. Ao Estado cabia então regular tais setores, permitindo que o capital privado suprisse tais serviços. (SOUZA ET AL., 2013:49-50)

Particularmente com referência à Petrobras, David Zylberstajn, primeiro presidente da ANP e colaborador de FHC, comenta:

... apesar do sucesso obtido pela empresa estatal – reconhecidamente uma das mais qualificadas empresas petrolíferas do mundo – na execução do monopólio, os resultados na produção de petróleo e gás no Brasil demonstraram que as necessidades do país eram muito maiores do que a capacidade técnica e econômica de uma única empresa. Neste sentido, a riqueza que jazia no subsolo não era devidamente aproveitada por seus cidadãos. (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:55)

No contexto da crise fiscal do Estado, Zylberstajn ainda menciona:

---

<sup>18</sup> A citação foi baseada no livro de memórias de Fernando Henrique Cardoso em 2006.

No setor de petróleo e gás, especialmente, ficava clara a necessidade de atrair capitais privados para expansão dos investimentos e conseqüente aumento na produção com o objetivo de buscar a autossuficiência, além de possibilitar o desenvolvimento de uma indústria nacional mais moderna e competitiva (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:56)

Essas referências têm, como objetivo, indicar como os *policy makers* interpretam o momento de gestação da regulamentação.

O terceiro elemento do *status quo* a mencionar é a dimensão das reservas petrolíferas do país quando da aprovação da Lei de 1997. Essa questão é relevante por esclarecer ponto de desentendimento sobre a conveniência ou não de se criar novo marco regulatório após a descoberta do petróleo do pré-sal.

Um dos elementos do marco regulatório de 1997 é o regime fiscal de concessão. No de 2010, aborda-se a possibilidade de usar o regime fiscal de partilha para áreas de exploração estratégica, como o pré-sal. Para defensores do modelo de partilha, é o novo *status* do Brasil como detentor de grandes reservas petrolíferas o motivo da introdução desse modelo (BERCOVICI, 2011).

Mas esse ponto é polêmico, porque defensores do regime de concessão acreditam que o governo Lula se serviu da descoberta do pré-sal como desculpa para modificar o marco regulatório criado pelo de FHC. Esse ponto de vista se expressa na citação abaixo, retirada de texto em que o autor principal é Adriano Pires, assessor do diretor-geral, superintendente de importação e exportação de petróleo e superintendente de abastecimento da ANP no governo Fernando Henrique Cardoso:

A descoberta do pré-sal, porém, revelou-se funcional para os críticos do modelo de 1997. Isto é, ela foi vista como uma oportunidade política única para desfazer uma das reformas mais bem formuladas e implantadas e uma das mais emblemáticas no conjunto das diversas reformas realizadas no governo FHC. (PIRES ET ALLII., 2013:316)

Na análise do marco regulatório de 2010, aprofundaremos essa questão, mas, para fins de nosso estudo sobre a gênese do marco regulatório de 1997, a dimensão das reservas foi importante para definir a legislação, por diferentes razões.

Uma delas diz respeito à remuneração do concessionário. Como vimos, o *government take* das explorações pelo regime de concessão brasileiro figura entre os mais baixos em comparação internacional, o que está relacionado a alto risco exploratório, ou seja, já que a exploração de um território tem alta possibilidade de encontrar poços secos, o regime deve oferecer retorno atraente o bastante para incentivar empresas a correr tal risco. Portanto, ao menos nesse sentido, a extensão das reservas petrolíferas brasileiras refletiu no marco regulatório.

Outra: a dotação de reservas medianas implicava situação em que o petróleo não era bem estratégico para o Brasil à mesma medida em que o é para países de grandes reservas, como a Arábia Saudita e a Venezuela, por exemplo. Assim, o governo havia desenhado o marco regulatório para extrair o mais rápido possível (BERCOVICI, 2011), fosse pela perspectiva de queda na cotação do preço do petróleo naquele momento (SIQUEIRA, 2013: 249), fosse pela ativação da economia e ingresso de recursos no país, o que poderia resultar do aumento da exploração.

Mais outra: no regime de concessão, a empresa financia totalmente o investimento exploratório e o Estado começa a receber recursos imediatamente após o início da produção. Essas características apontam para solução adequada à situação fiscal brasileira daquele momento, quando existiam restrições.

Em quarto lugar, o fomento à extração do petróleo também teria como efeito aumentar a arrecadação fiscal de setores relacionados a ele, incrementar o ingresso de capitais de investimento com o fito da exploração e fortalecer a cadeia produtiva nacional por meio das cláusulas de conteúdo local mínimo.

Finalmente, naquele momento, o preço do petróleo encontrava-se em baixa e iniciava-se grande conscientização mundial sobre o uso de fontes de energia renováveis. Esses itens podem ter influenciado os *policy makers* a desenvolver políticas que consideravam que a extração futura teria menor valor que a presente, fazendo com que os incentivos para exploração imediata fossem superiores aos de manutenção das reservas no subsolo.



## ÂNCORAS INSTITUCIONAIS

O quadro institucional do setor do petróleo sobre o qual incidiram as reformas dirigidas ao mercado no governo FHC expõe atributos interessantes para a análise da de 1997. Um deles, é a legislação específica, de 1938, que remonta ao período getulista e, apesar de haver sofrido modificações durante os governos de Dutra (1946-1951) e o militar (1964-1985), manteve as características básicas da primeira (BERCOVICI, 2011). Outra é a própria Constituição Federal vigente, em cujo corpo se pormenoriza a acepção de políticas públicas (COUTO ET AL., 2003), mas também se restringe à Petrobras a execução do monopólio da União sobre os hidrocarbonetos (BERCOVICI, 2011). Não específico do setor do petróleo, mas com implicações sobre ele é a definição de *empresa nacional* como aquela que tivesse controle acionário no Brasil.

Esses elementos representam âncoras institucionais para a ação política e, nesse sentido, exigiram modificações na Constituição e nas leis ordinárias.

A Petrobras é ator de extrema relevância nesse processo. A empresa concentra mítica nacionalista originada nos anos 1950, na campanha *O petróleo é nosso*, e supera expectativas de seus planos originais, o que a provê de grande carga simbólica, na medida da importância do petróleo para a cultura coletiva. Adicionalmente, a empresa foi capaz de superar desafios políticos e econômicos, ao mesmo tempo em que logra grandes avanços tecnológicos na exploração em águas profundas. Isso tudo conferiu à empresa resiliência aos impactos da crise dos anos 1980 e lhe permitiu adentrar o período de reformas dos anos 1990 em posição vantajada: integrada e verticalizada (FELIPE, 2010).

Apesar da quebra do monopólio da Petrobras na exploração e produção de petróleo no Brasil decorrente das reformas dos anos 1990, a empresa se fortalece, e passa a *player* internacional no setor, e logra competir com as grandes empresas do setor.

## ELEMENTOS DA REFORMA DO SETOR DO PETRÓLEO E SUAS INTER-RELAÇÕES

No marco de referência desta análise, compreende-se a gênese da Lei do Petróleo como parte de movimento de reformas estruturais direcionadas para o mercado, atividade essa empreendida durante o governo FHC, em especial no primeiro mandato, quando se mudaram as legislações de diferentes setores, entre eles, o do petróleo.

Essa dinâmica requereu alterações no corpo da Carta Federal, para a qual, por causa dos detalhes que chegavam a estabelecer políticas públicas, houve necessidade de se redigir uma emenda para modificar o marco regulatório em questão.

No caso do petróleo, ocorreram duas mudanças substanciais: as emendas constitucionais nº 6 e nº 9, imprescindíveis para os objetivos a serem atingidos por lei.

A Emenda Constitucional nº 6 transformou o significado de *empresa nacional*, que passou a referir-se tanto à de capital nacional como à de estrangeiro, desde que com sede no Brasil. Como vimos no capítulo 2, essa emenda se originou das discussões sobre o desenvolvimento da indústria da informática no país, com prevalência de visão protecionista e aqui a diferenciação entre empresa brasileira de capital nacional e de estrangeiro servia a políticas de proteção à nascente indústria de informática.

Essa Emenda Constitucional não serviu unicamente à reforma do setor do petróleo, abrangeu todos os produtivos. No caso da mineração, eliminou-se o empecilho a empresas estrangeiras para explorar recursos minerais nacionais. Agora elas poderiam exercer atividades aqui se estabelecessem filial com sede e administração no Brasil. A Lei 9.314, de 17 de janeiro de 1997, regulamentou a atuação de empresas de capital estrangeiro na mineração (BERCOVICI, 2011:247-8).

Um segundo passo no processo de reformas foi a flexibilização do exercício do monopólio da União sobre as reservas de hidrocarbonetos, função antes atribuída

pela Constituição Federal de 1988 à Petrobras. A Emenda Constitucional nº9 modifica essa cláusula, mas ainda mantém o monopólio da União sobre o recurso natural (BERCOVICI, 2011:252), submete a contratação das empresas privadas a lei regulamentar própria e determina que a ANP reja o processo (ZYLBERSZTAJN ET AL., 2013:56).

Portanto destravaram-se as amarras constitucionais para a liberação do setor, regulado pela Lei do Petróleo, que criou a ANP, o CNPE e instaurou o regime fiscal de concessão para explorar petróleo no Brasil.

## PONTOS IMPORTANTES DA LEI DO PETRÓLEO

A reforma do setor do petróleo, efetivada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, culminou na aprovação da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Como vimos, essa remodelação se insere num movimento mais amplo, em que os objetivos do governo eram estabilidade, crescimento econômico e financiamento adequado da saúde e da educação, com foco no Ensino fundamental e na reestruturação do Estado para facilitar o desenvolvimento econômico e social.

Três foram as principais motivações para se conceber o novo marco regulatório (ZYLBERSZTAJN ET AL., 2013:56):

- Havia forte tendência mundial no sentido de reduzir o tamanho do Estado, com maior participação do setor privado na economia.
- Ligada à primeira causa, ocorreram mudanças na relação entre Estado, mercado e sociedade, relacionadas ao processo de globalização em curso. Isso causou distorções econômicas e administrativas, tal como o fato de empresas públicas serem mais influentes que os órgãos encarregados de sua regulação, o que levou à migração de conhecimento técnico da administração pública para empresas estatais e privadas.

- O Estado vivia processo de crise fiscal, por não contar com recursos suficientes para financiar investimentos em infraestrutura, necessários para o crescimento econômico do país. Isso ficava especialmente claro no setor do petróleo, em que se avaliava a adição de capital privado aos investimentos como essencial para expandir a produção doméstica com vistas à autossuficiência e o desenvolvimento de parque industrial nacional moderno e competitivo.

A legislação traz quatro itens essenciais, com diferentes tipos de impacto e importância: desregulamentação dos preços do setor, requisito para se criar ambiente atrativo ao investimento privado; nova dinâmica para explorar e produzir petróleo, sem o monopólio da Petrobras, mas com a ANP no papel de promover e regular a política pública do setor; novo regime fiscal de concessão; criação do CNPE. É sobre esses itens que discorreremos. A desregulamentação dos preços do petróleo, derivados e gás natural ocorreu no chamado *downstream*<sup>19</sup>. Ação fundamental para atrair investimentos para o setor operou-se de forma gradativa a fim de extinguir o tabelamento e a equalização regional dos preços, os subsídios e de diminuir barreiras à entrada de empresas na distribuição e venda.

O período de transição para se desregularem os preços deveria terminar em agosto de 2000, mas estendeu-se até dezembro por questões tributárias. Posteriormente, subvenções passaram a ser reguladas pelo CNPE com necessária aprovação pelo Congresso Nacional.

Em 1998, os preços dos combustíveis para remunerar as refinarias começaram a seguir a tendência do mercado internacional, ou seja, liberaram-se os do petróleo nacional e importado, por Portaria Interministerial do MME (MF/MME nº 3) e, durante 2001, o de venda das refinarias às distribuidoras também passaram a flutuar, com base em nova Emenda Constitucional, a de nº 31. Em dezembro de 2001, instituiu-se a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), cobrada sobre importação e comercialização de petróleo, gás natural, derivados e álcool etílico. Os

---

<sup>19</sup> A cadeia produtiva do petróleo é dividida em duas etapas: o *downstream* e o *upstream*. O *downstream* resume-se ao refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo; o *upstream* refere-se à exploração, produção e transporte do petróleo.

recursos angariados com ela direcionaram-se a pagar subsídios, financiar projetos ambientais da área e fomentar infraestrutura de transporte. Com esse passo, completou-se a abertura desse ramo em janeiro de 2002, quando se acaba o controle de preços nas refinarias e a restrição ao setor privado de importar gasolina e diesel, desde que cumpridas determinações da ANP (PIRES ET AL., 2013:83-4).

O segundo tópico da legislação diz respeito ao *upstream* brasileiro, quando se abre o exercício do monopólio do petróleo no Brasil, anteriormente privilégio da Petrobras. Pelo modelo vigente de reforma, em que a função estatal migra para a área regulatória, fundou-se a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que passa a ser responsável pela gestão do monopólio. A trajetória da Petrobras após a abertura abordou-se no capítulo 3, quando também apontamos que, apesar da perda do monopólio, ela logrou fortalecer-se e transformou-se numa das maiores empresas do setor.

A ação no *upstream* baseou-se em dois compromissos políticos. O primeiro visava a reestruturar a ação do Estado, com a ANP como reguladora e com prerrogativas de autonomia administrativa e financeira. O segundo foi manter a Petrobras como estatal, com atuação em todos os segmentos da cadeia do petróleo (PIRES ET AL., 2013:84-5).

A ANP é responsável por organizar as rodadas de licitação e por assinar os contratos com concessionários. Também fiscaliza a execução do contrato, o que inclui cumprimento das cláusulas, em especial o compromisso em adquirir parte de bens e serviços nacionais (conteúdo local) e o pagamento de participações governamentais. (PIRES ET AL., 2013:87).

Pela nova regulagem, definir a proposta vencedora da licitação baseia-se em três critérios: bônus de assinatura, programa exploratório mínimo e conteúdo local, cuja porcentagem mínima exigida foi determinada de forma a aumentar gradualmente, com variações de acordo com a etapa do contrato (fase de exploração ou produção) e também o local do bloco (terra, águas rasas, médias ou profundas). (PIRES ET AL., 2013:88).

O terceiro elemento é a introdução do regime fiscal de concessão no Brasil. Por ele, a contraparte privada adquire direito de exploração em área especificada pela ANP,

por processo licitatório ou “rodadas de licitação”, executa investimentos e, no caso de descoberta, paga ao Estado brasileiro *royalties* e participação especial, de acordo com a localização e a produtividade do campo. A empresa arca inteiramente com os custos, sem direito a nenhum tipo de reembolso caso a exploração não seja bem-sucedida.

O petróleo extraído pertence ao concessionário durante a vigência do contrato, em geral entre vinte e trinta anos, em contraposição à propriedade do Estado no regime de partilha. Os contratos determinam as fases de exploração e produção. Na primeira, efetuam-se atividades para avaliar eventual descoberta de petróleo e determinar comercialidade; na segunda, desenvolve-se a infraestrutura necessária e extrai-se o bem. É compulsória a exploração, que, se bem-sucedida, além de conceder a posse do produto obtido, permite pesquisa, produção e venda sem limite de quantidade, em troca de compensação financeira, descontados os tributos. (PIRES ET AL., 2013:85).

O regime fiscal brasileiro de concessão também modificou participações governamentais e de terceiros sobre o petróleo. Além das taxas sobre a produção, antes só se recolhiam *royalties*, circunscritos a 5%. A alíquota passou a variar entre 5 e 10%, determinada de acordo com os riscos geológicos, a expectativa de produtividade e outros fatores. Introduziram-se os seguintes tributos: Participação Especial, Pagamento por Ocupação ou Retenção de Área e Bônus de Assinatura.

A Participação Especial incide sobre campos com grande rentabilidade e alíquota variável conforme o volume de petróleo produzido, o local prospectado e os anos de produção (PIRES ET AL., 2013:85). Historicamente, os valores arrecadados a título de *royalties* e de Participação Especial são similares e, juntos, perfazem cerca de 90% do total das taxas arrecadadas com rendas minerais. Os outros 10% dividem-se de forma similar entre as outras duas.

O Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área é apurado com frequência anual e é recolhido a partir da assinatura do contrato e determinado pelas características geológicas e pelo local da concessão, entre outros motivos (PIRES ET AL., 2013:85).

O Bônus de Assinatura é o valor oferecido pelo concessionário quando da proposta na licitação e deve ser pago no ato da assinatura do contrato.

A tabela 7 detalha a arrecadação de participações governamentais na indústria de petróleo no Brasil, entre 1998 e 2009.

O quarto elemento é a criação, vinculado à Presidência da República, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), cujo objetivo é usar racionalmente os recursos energéticos do Brasil. O novo marco regulatório também precisa os objetivos da política energética nacional (Artigo 1º). No entanto o CNPE não foi regulamentado até 2000, o que indica que, durante o governo FHC, não teve atuação expressiva, o que mudou a partir do governo Lula.

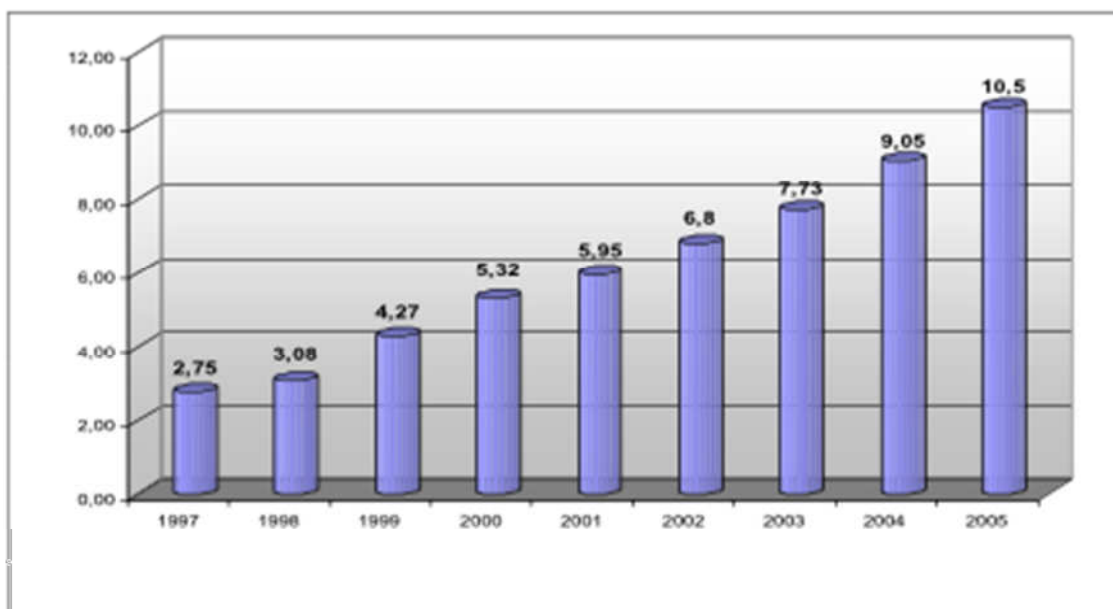
Ano	Royalties	Participação Especial	Ocupação ou retenção de Área	Bônus de Assinatura	TOTAL
1998	522.658	779.282	79.584	0	1.381.524
1999	2.279.874	2.279.872	199.689	748.389	5.477.624
2000	2.819.702	2.184.376	109.078	973.192	5.206.348
2001	4.389.544	2.297.717	294.385	1.195.888	8.077.534
2002	4.845.773	2.889.194	227.588	142.988	8.105.543
2003	6.592.788	6.822.708	174.982	37.498	13.627.976
2004	6.224.612	6.507.463	153.380	820.843	13.706.298
2005	7.513.236	8.434.297	157.560	13.317	16.118.410
2006	9.019.184	10.339.249	167.455	1.273.713	20.799.599
2007	9.247.888	7.809.383	182.222	2.319.492	19.559.085
2008	11.101.824	11.889.480	149.882	2.381.421	25.322.607
2009	7.983.711	8.452.809	146.474	80.197	16.663.191
Total	72.140.005	72.809.620	1.986.398	9.783.522	156.719.545

TABELA 7 ARRECAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL ENTRE 1998 E 2009, EM MILHARES DE REAIS DE 2009

Nota. Fonte: FELIPE (2010, p.269) com base em Relatórios Anuais e Boletins Institucionais da ANP

## RESULTADOS DO MODELO

A Petrobras passou por transformações depois da quebra do monopólio e a entrada de capital privado no setor petrolífero brasileiro. Em primeiro lugar, teve aumento na propriedade privada, mas o Estado manteve 51% das ações preferenciais e garantiu o controle sobre as decisões da empresa. Em segundo lugar, ela alcançou maior capacidade de competição em mercado aberto, o que levou à melhora em diferentes indicadores: a produtividade por poço dobrou em seis anos e ela encontrou e explorou mais poços após 1995. Como resultado, a produtividade total dos fatores ficou superior à média do país no período, e, porque a Petrobras deteve a predominância do setor, avolumou-se a importância da cadeia do petróleo no PIB brasileiro (SOUZA ET AL., 2013:53), que saltou de 2,75% para 10,5% (FELIPE, 2011:91), conforme figura 12.



**FIGURA 12 PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO SETOR DE PETRÓLEO (PRODUÇÃO E GÁS) NA FORMAÇÃO DO PIB DO BRASIL ENTRE 1997 E 2005**

Nota. Fonte: FELIPE (2010, p.93)

Na visão de Adriano Pires, defensor do marco regulatório de 1997, como já citamos, a descoberta do pré-sal deve-se às reformas do setor, empreendidas durante o governo FHC:

...e foi esse esforço de investimento e pesquisa que finalmente permitiu chegar às descobertas do pré-sal.” (PIRES ET ALLII., 2013:318)



O sucesso da trajetória da Petrobras tem raízes na situação em que ela se encontrava no momento em que ocorreram as reformas orientadas para o mercado, com destaque para o próprio capital simbólico e a força de suas lideranças, razões que, articuladas, proporcionaram a permanência dela como estatal, verticalizada e integrada. Isso, por sua vez, foi responsável pela manutenção da autonomia e da influência dela para fortalecê-la na nova situação concorrencial (FELIPE, 2011:275-6) e ampliar-lhe a lucratividade na exploração do *upstream*, o que a fez atingir mais de R\$ 37 bilhões em 2008, conforme figura 13.

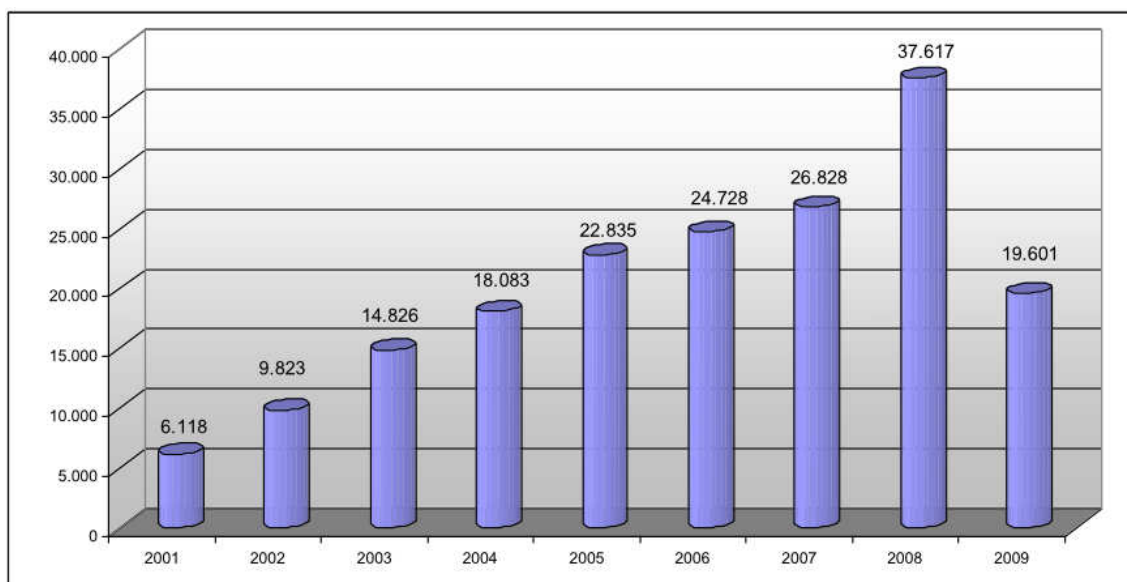


FIGURA 13 LUCRO DA PETROBRAS PROVENIENTE DA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO (EM MILHÕES DE REAIS)

A ANP, responsável pela regulação do setor, foi peça essencial do novo marco da indústria. No começo, o grande desafio foi substituir a Petrobras como braço estatal, ao mesmo tempo em que esta passou a ser regulada por aquela.

Da credibilidade da agência nessa função derivava a da reforma, para o que a legislação procurou estabelecer elementos que lograssem colocar a Petrobras em igualdade com outros competidores, para incentivar o ingresso de outros *players* no mercado brasileiro. Nas primeiras rodadas de licitação, de responsabilidade da ANP, ela precisou enfrentar grande quantidade de liminares que desafiavam, assim, a

nova regulamentação, principalmente com relação ao setor de gás natural. (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:59-60)

Então, no início, constituiu-se a ANP para controlar o setor, com David Zylberstajn como presidente, alguém que contava com apoio político e expertise técnica suficientes para a empreitada. Philippe Reischstul, presidente da Petrobras entre março de 1999 e dezembro de 2001, responsável pela reestruturação da estatal, conta que a agência foi organizada à semelhança da Petrobras no que tange à forma de administrar.

O modelo de concessão, adotado no país em 1997, tem, como característica, o baixo *government take*, e também apresenta caráter fiscal regressivo, ou seja, quando o preço do petróleo sobe, o incremento é dividido de forma não proporcional entre Estado e concessionário, em favor do último.

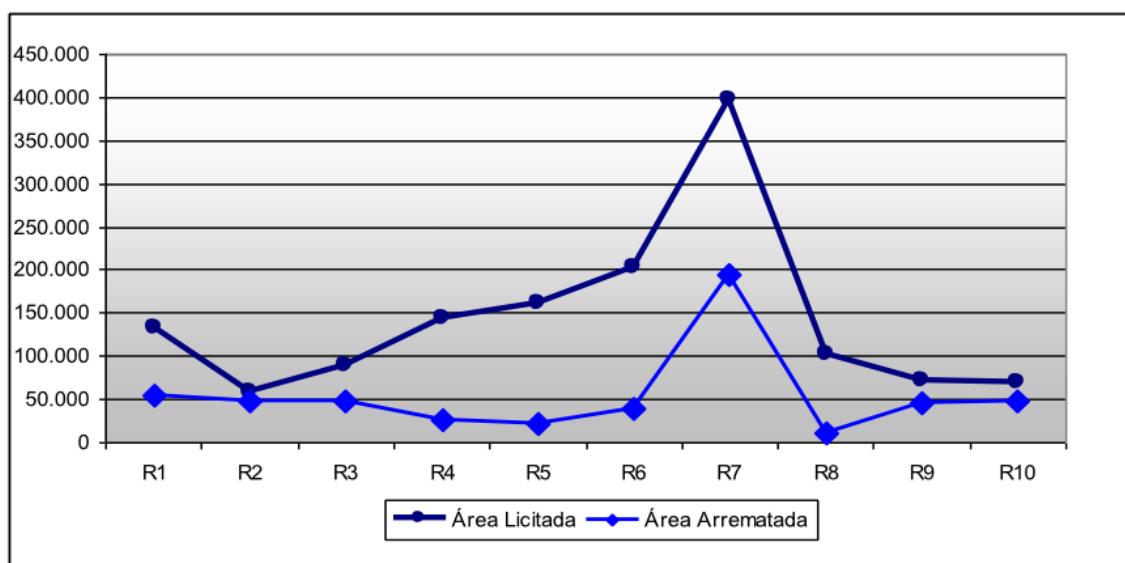
Por outro lado, mesmo com as medidas adotadas para equilibrar a competição entre empresas de petróleo no país, manteve-se viés extremamente favorável à Petrobras não só pela experiência em operar no Brasil, mas também pela natureza da exploração *offshore* predominante, o curto tempo de abertura do mercado e a capacidade do pessoal técnico que ela possui (FELIPE, 2011:223).

Isso se observa pela preponderância absoluta da produção nacional de petróleo pela Petrobras, isoladamente ou em cooperação com outras empresas. Após 1997, apenas 8% da extração não foram executados por ela (DE VITTO ET AL., 2013:289).

Em vista do maior conhecimento da Petrobras acerca das condições do país em termos de reservas de petróleo, entidades concorrentes empregaram a estratégia de participar das licitações em conjunto com a estatal. Pelo mesmo motivo, raramente empresas faziam ofertas superiores às dela. A exceção ocorreu em 2007, quando a OGX domina o leilão (FELIPE, 2011: 207-9). Esses dois fatores explicam a distribuição concentrada da produção de petróleo no marco fiscal de concessão no Brasil.

Em relação ao sucesso em atrair capital estrangeiro para o país, de fato aqui entraram as principais empresas internacionais de petróleo, mas, nos leilões, houve grande *gap* entre as áreas ofertadas e as arrematadas, o que pode indicar que a

demanda era insuficiente. Essa diferença não foi constante, teve queda até 2005 (figura 14) e reverteu essa tendência a partir de 2006. 2008 foi exceção, já que as liminares emitidas com o fim de retirar os blocos do pré-sal do leilão prejudicaram o resultado. (FELIPE, 2011:203-5) Por isso, a descoberta do petróleo do pré-sal parece ter influenciado sobre a demanda por concessões.



**FIGURA 14 COMPARAÇÃO ENTRE ÁREA LICITADA E CONCEDIDA NOS LEILÕES DA ANP (EM KM2)**

Nota. Fonte: FELIPE (2010, p. 201)

Porque se concentrar a produção e o modelo adotado ter caráter fiscal regressivo, a Petrobras apropriou-se do excepcional incremento no preço do petróleo (figura 15) e conseguiu aumento significativo da lucratividade.

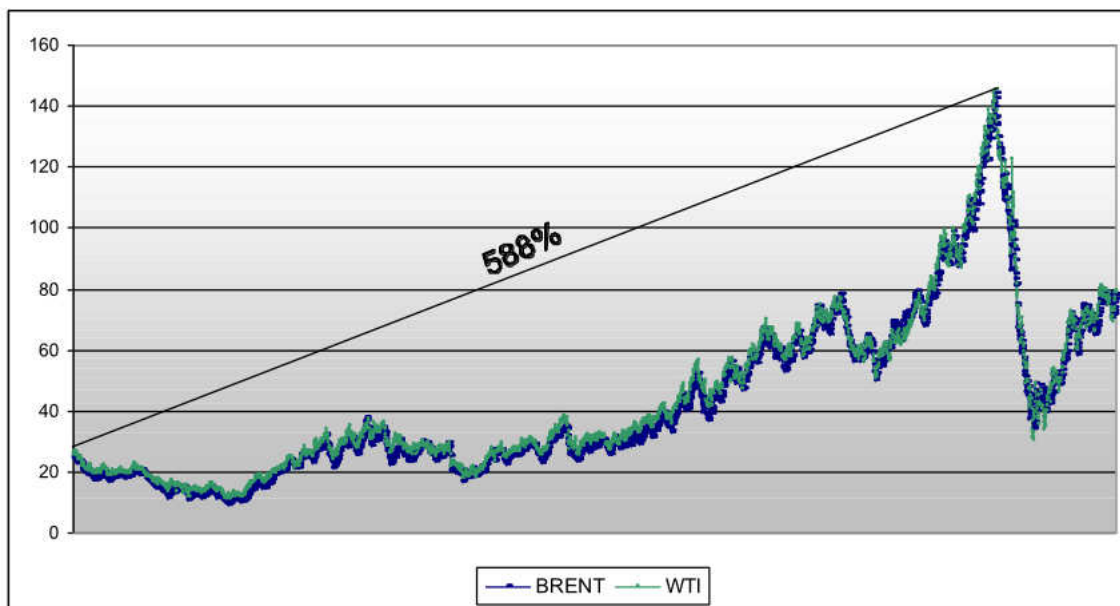


FIGURA 15 PREÇO POR BARRIL DE PETRÓLEO BRENT E WTI EM DÓLARES CORRENTES, SÉRIE HISTÓRICA DE 1997 A 2009

Nota. Fonte: FELIPE (2010, p.259)

A Lei do Petróleo, de 1997, acarreta baixa incidência de impostos sobre a produção de petróleo quando comparado a outros países. Em estudo do FMI, o Brasil aparece com a menor arrecadação para projetos de baixo custo, conforme figura 16 abaixo.

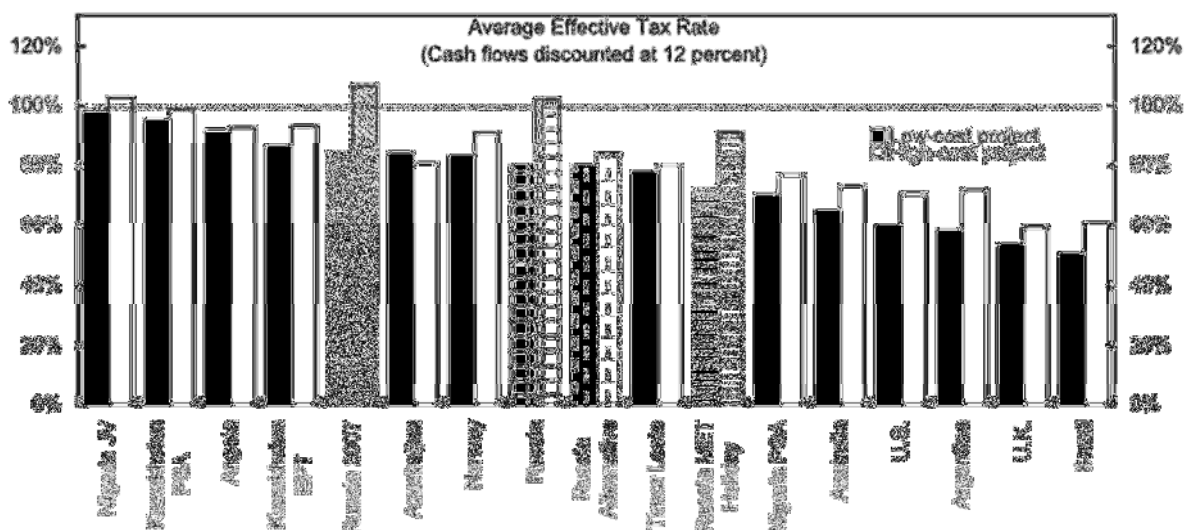
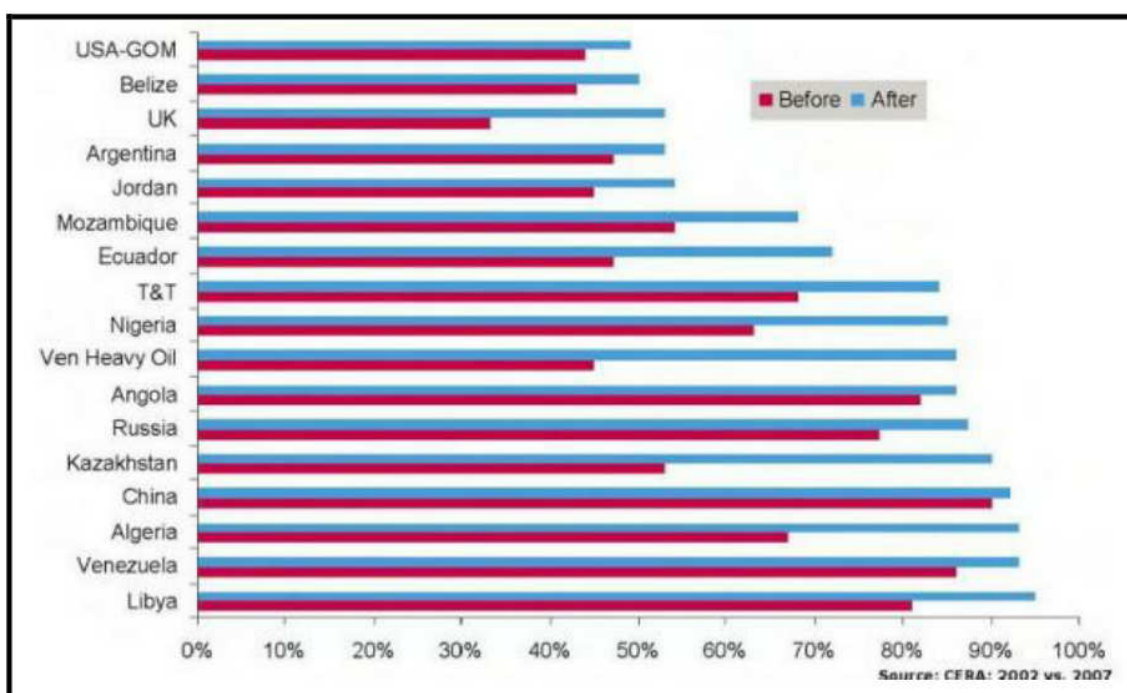


FIGURA 16 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DA TAXA EFETIVA DE IMPOSTOS SOBRE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO PARA PROJETOS DE ALTO E BAIXO CUSTO

Nota. Fonte: GOLDSWORTHY ET AL.(2010, p.15)

Outros países lograram aumentar a participação na renda petrolífera no período referido na figura 17, o que não ocorreu no Brasil e fez que a Petrobras fosse a maior beneficiária da maior cotação do petróleo nesse período no Brasil (FELIPE, 2011:272).



**FIGURA 17 PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS NA RENDA PETROLÍFERA, COMPARAÇÃO ENTRE 2002 E 2007**

Nota. Fonte: FELIPE (2010, p.272)

Portanto a grande apropriação da Petrobras do excedente gerado pela exploração do petróleo no Brasil explica a elevação do valor da empresa, no entanto, esse excedente apropriado pela Petrobras tem contrapartida na baixa apropriação do Estado brasileiro. Nesse sentido, pode-se afirmar que a grande valorização da Petrobras no período após se aprovar a Lei do Petróleo se dá em detrimento da apropriação pública das rendas petrolíferas pelo país.

Outra consequência importante do novo modelo foi que esse crescimento da produção petrolífera majorou também os valores de *royalties* e as participações

especiais, redistribuídos aos entes subnacionais. Como estudaremos posteriormente, após a nova legislação, começa-se a discutir sobre a distribuição federativa das rendas minerais, porque isso implica grande concentração de recursos para Estados e municípios produtores, o que favorece especialmente o Rio de Janeiro e alguns de seus municípios e, em segundo plano, o Espírito Santo e São Paulo.

A descoberta do pré-sal está inserida no contexto do marco regulatório da Lei do Petróleo, já que ela ocorreu em 2006, nove anos após a entrada em vigor dessa legislação. Desse modo, esse evento se relaciona diretamente à nova condição da Petrobras pelo fato de ela ter sido liberada das atividades como braço estatal do setor de petróleo e poder dedicar-se inteiramente ao desenvolvimento das próprias ações operacionais. Também por necessitar de maior competitividade diante da abertura do mercado, ela concebeu operações que a tornaram mais eficiente. E ainda, o regime fiscal em vigor permitiu-lhe apropriar-se mais das rendas minerais do petróleo o que a levou a maior rentabilidade e, por consequência, também a maior disponibilidade de caixa para investir.

Finalmente, ao mesmo tempo em que estabeleceu elementos de composição nacional mínima, a Lei do Petróleo obrigou a ANP a aplicar em pesquisa e inovação tecnológica, ao introduzir, nos contratos de concessão, cláusula de investimento compulsório de 1% do faturamento bruto dos campos de petróleo muito produtivos, o que impulsionou a contratação de trabalhos com institutos e universidades. Como tais projetos tinham objetivos estabelecidos pela indústria, os produtos estavam direcionados às necessidades específicas das empresas, com foco naqueles problemas tecnológicos encontrados. Além do mais, a criação do fundo setorial do petróleo e gás natural (CT-Petro), com recursos provindos dos *royalties* do petróleo, fomentou iniciativas de pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor (FERNANDEZ, 2013:115-7)

A figura 18 ilustra esses argumentos sobre a gênese da Lei do Petróleo

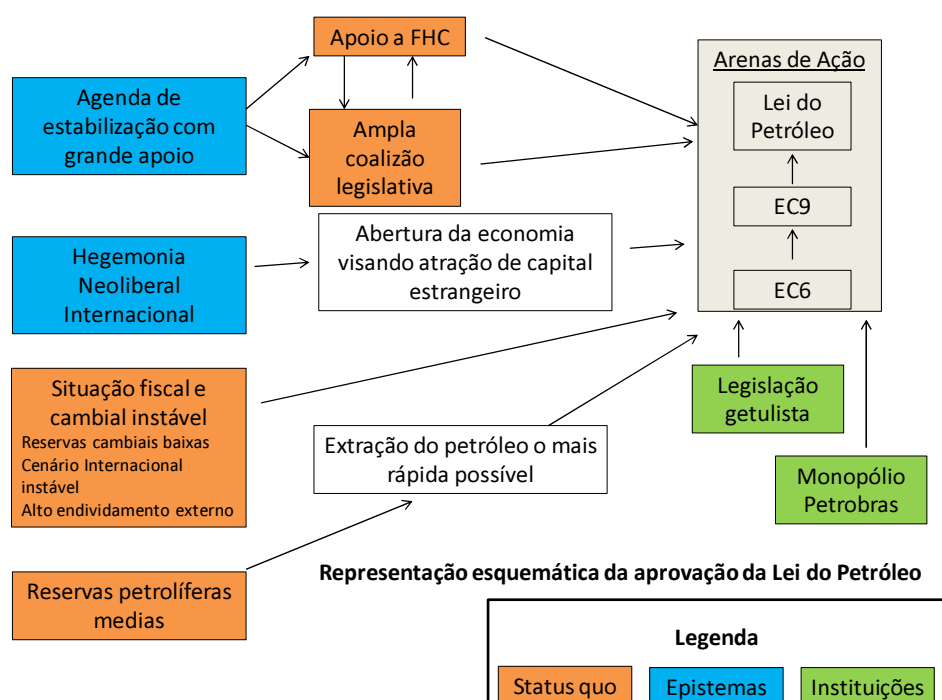


FIGURA 18 REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA APROVAÇÃO DA LEI DO PETRÓLEO

No próximo capítulo, trataremos do marco regulatório do pré-sal, aprovado em 2010, primeiramente o processo de formação de agenda, depois os pormenores da geração dos Projetos de Lei e, por último, o novo marco regulatório, com especial destaque para o Fundo Social. Finalmente, apontaremos as implicações dessa legislação.

## CAPÍTULO 8 - O MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL DE 2010

Antes de iniciarmos a abordagem do marco regulatório do pré-sal, queremos revelar que, na literatura e nas entrevistas concedidas para elaborar esta tese, não encontramos entusiastas da nova regulação. Somente dois dos entrevistados (Helio Tollini e nº 2) não a criticaram abertamente, mas, ainda assim apontaram elementos da regulação a se aperfeiçoarem. Os outros atores e entrevistados, que a reprovaram, podem ser divididos em dois grupos:

- 1) os que defendem o marco regulatório anterior, desgostam do aumento da participação estatal no setor do petróleo e indicam a conveniência de estabilidade dos contratos como forma de atrair investimentos, caso de Adriano Pires e David Zylberstajn;
- 2) os que censuram a baixa redistribuição social dos recursos do petróleo no novo marco regulatório e o favorecimento da Petrobras em detrimento de maior distribuição social dos resultados, com adeptos como Ildo Sauer e o entrevistado nº 1.

### GERAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DE 2010

#### ENFRAQUECIMENTO DO IDEÁRIO NEOLIBERAL

O grande impasse quanto ao surgimento do novo marco regulatório do petróleo no Brasil diz respeito às motivações dos *policy makers* ao substituírem a legislação cujos resultados na expansão do setor no país foram muito positivos. Se, por um lado, alguns autores apontam incompatibilidade do marco regulatório anterior com a nova situação de abundância de reservas de petróleo (BERCOVICI, 2011; GOBETTI, 2011), outros, contrários às novas leis afirmam que o novo governo



procurou trocar, com fins político-partidários, a reforma de sucesso do antecedente (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013; LUCAS, 2013; PIRES ET ALLII., 2013).

No capítulo 7, observamos que o marco regulatório de 1997 contrabalançou alto risco de encontrar poços secos com grande incentivo de receita para as empresas concessionárias. Por isso, a mudança de *status* do Brasil quanto ao risco exploratório definitivamente deve ser incluída na análise das motivações para se modificar a legislação desse setor.

Por outro lado, o interesse partidário tampouco pode 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. Assim, caso o PSDB ainda estivesse no poder, parece pouco provável que se tentasse modificar o marco regulatório, mormente porque é possível elevar a apropriação no marco predecessor, por isso a motivação partidária e ideológica não pode ser desconsiderada.

Assim faz sentido incluir, na explicação, 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, mas com maior qualificação.

Se considerarmos que a ascensão do PT ao Executivo Federal 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.

De forma geral, 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 (MANUEL, 2011; 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 (BARROS DE CASTRO, 2008).

“O Lula costumava dizer nas reuniões que ele acredita que grande parte da eleição dele em 2002 só foi possível porque houve apagão” (Ildo Sauer).

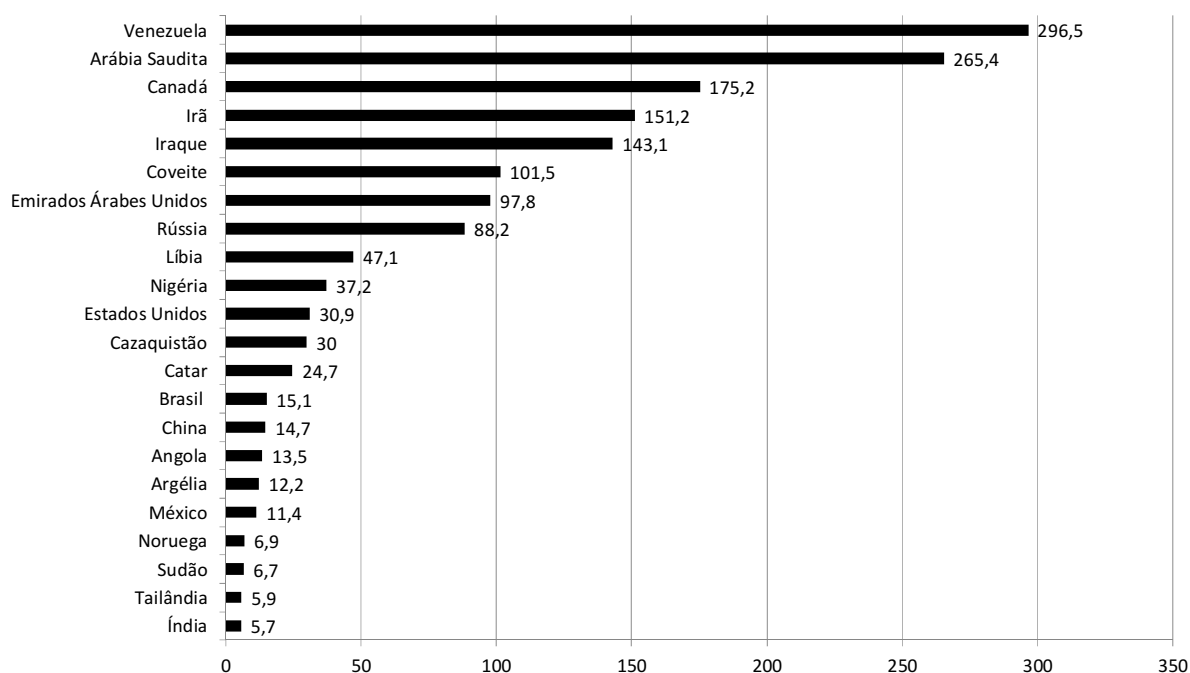
Foram esses elementos particularmente que levaram à ascensão do PT, partido de centro-esquerda do Brasil, fenômeno que também ocorreu em outros países cujas reformas foram igualmente orientadas para o mercado e igualmente se frustraram.

Ainda no plano das ideias, 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 (BOSCHI, 2011; DINIZ, 2011).

#### AUMENTO DO TAMANHO DAS RESERVAS

Caso as estimativas do governo se concretizem, a descoberta do petróleo do pré-sal significa mudança radical da posição do Brasil como país produtor de petróleo. Isso se deve ao fato de que estimativas oficiais indicam reservas de 70 a 100 bilhões de barris (DE VITTO ET AL., 2013:291). Isso somado às atuais, de 15,1 bilhões de barris (ANP, 2012), transformaria o Brasil na sexta maior reserva de petróleo do mundo, atrás somente da Venezuela, Arábia Saudita, do Canadá, Irã e Iraque, conforme figura 19.

No entanto, esse cálculo não é unânime. O *US Geological Society* julga que o Brasil tenha 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).



**FIGURA 19 RANK DAS MAIORES RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO POR PAÍS EM 2011, EM BILHÕES DE BARRIS**

Nota. Fonte: BRASIL, 2013

A dúvida em relação a esse assunto persiste pelo alto custo da avaliação e pela variabilidade do volume calculado em virtude da tecnologia disponível e das condições de mercado no momento da produção. Em decorrência disso, o setor investe na avaliação das reservas somente quando de fato se iniciar 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 prevaletentes 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)

Portanto a incerteza quanto à aferição das reservas deve perdurar, o que abre espaço para análises de possibilidades a fim de entender as implicações de diferentes volumes de petróleo do pré-sal. De Vitto e Hochstetler (2013) propõem hipóteses para esse tema, das quais abordaremos duas: uma pessimista e outra otimista, com a finalidade de explicitar os impactos do volume de petróleo em termos de investimentos necessários e tempo de exploração.

O quadro pessimista computa 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. No entanto, 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 (DE VITTO ET AL., 2013:293).

Pela hipótese otimista, imaginam-se 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. A saber, se as estimativas mais otimistas de reservas se concretizarem, há necessidade premente de capital adicional. (DE VITTO ET AL., 2013:294). A tabela 8 resume a análise de cenários.

Em suma, o que se deseja sublinhar é que, desde que as estimativas de reservas de petróleo do pré-sal do governo brasileiro estejam corretas, será forçoso haver aporte de capital, porque investimentos de US\$ 30 bilhões por ano implicam substancial adiamento do prazo de exploração.

Em vista da expectativa de grandes reservas no pré-sal brasileiro, há dois aspectos a ressaltar: a alteração do risco exploratório e a possibilidade de produzir distorções macroeconômicas.

<b>Cenário</b>	<b>Volume de petróleo estimado (em bilhões de barris)</b>	<b>Investimento necessário (em bilhões de dólares)</b>	<b>Prazo de implantação dos sistemas exploratórios</b>	<b>Observações</b>
<b>Pessimista</b>	35	20,4 (ritmo atual de investimentos da Petrobras)	2020	Autossuficiência só até 2030
<b>Otimista</b>	100	30	2052	Absorção de 5% do estoque de capital do país

**TABELA 8 ANÁLISE DE CENÁRIOS PARA ESTIMATIVAS DE VOLUME DE PETRÓLEO DO PRÉ-SAL**

Nota. Fonte: DE VITO ET AL., 2013

Com relação 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*, conforme analisamos no capítulo 6.

“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)

## CENÁRIO ECONÔMICO

Nesse contexto, 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.

Assim, essa alteração se relaciona ao contexto econômico de 2010, que exibe 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 (MANUEL, 2011). 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.

Em segundo lugar, e em grande medida ligado ao primeiro, o país apresentava alto crescimento econômico desde 2003 (exceto em 2009, que, em decorrência da crise financeira, demonstrou pequeno retrocesso no PIB nacional).

Em terceiro, 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.

Portanto o panorama econômico exibia maior flexibilidade para surgirem políticas em que o papel do Estado é maior e para ele arcar com maior participação no investimento total, já que detém agora maior capacidade disso. Todavia o emprego dessa capacidade pressupõe políticas mais intervencionistas do que as que vigiam

até então e adotá-las está associado ao declínio do ideário neoliberal, conforme comentamos.

Em termos concretos, o novo marco regulatório vai trazer 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. A cessão onerosa foi aprovada para capitalizar a Petrobras nos desafios financeiros, decorrentes dessa legislação, como veremos posteriormente.

Outro fator que alia maior capacidade de inversão estatal à derrocada do ideário neoliberal é a radicalização das políticas de conteúdo local mínimo, inclusas na nova legislação. A Lei do Petróleo já as havia introduzido de forma gradual, mas a nova regulamentação delegou ao CNPE a definição do percentual, ouvido o Ministério das Minas e Energia (Artigo 10, III, e).

Dada a dificuldade da Petrobras em cumprir os compromissos, procurou-se flexibilizar esse quesito no sentido de acelerar o processo de exploração das reservas brasileiras de petróleo (PIRES ET ALLII., 2013:329). Estratégias de desenvolvimento com proteção à indústria nascente são formas bastante conhecidas de atuação estatal, e para isso há extensa literatura (CHANG, 2003; EVANS, 1993; GERSCHENKRON, 1962; HIRSCHMANN, 1958), ainda que bastante polêmica.

Na seção de análise do marco regulatório, discutiremos as consequências dessa escolha.

## INSTITUCIONAL

No governo Lula, enfraqueceram-se as agências regulatórias, entre elas a ANP, ao mesmo tempo em que a Petrobras, cuja utilização como instrumento de política pública havia decrescido no período Fernando Henrique Cardoso, cresce em influência e é preponderante no formatar da nova legislação. Diversos entrevistados consideram resultados como a cessão onerosa e a participação obrigatória da

estatal em todas as explorações do pré-sal como evidência do prestígio da empresa pública brasileira de petróleo nos projetos de lei enviados ao Congresso.

O fortalecimento da Petrobras após a Lei do Petróleo contraria as expectativas pessimistas que se opuseram à reforma do setor, empreendida pelo governo FHC. Conforme estudamos no capítulo institucional, a estatal obteve excelente desempenho técnico, empresarial e financeiro. A literatura atribui isso a fatores internos, como a reorganização para aumentar a própria competitividade (FELIPE, 2011; LUCAS, 2013; PIRES ET ALLII., 2013).

Porém deduzimos outra explicação para isso. Como descrevemos no capítulo anterior, a estrutura de incentivos, subjacente ao marco regulatório de 1997, também esclarece a grande apreciação do valor da estatal. Isso se deve ao fato de que, naquela regulação, a concessionária apropriou-se de grande parcela das rendas minerais e, por causa da ascendência da Petrobras sobre o setor, ela foi a receptora da maior parte dos recursos.

Apesar dos esforços do governo para equalizar o nível de conhecimento da Petrobras com o de outras empresas, a tradição da estatal na exploração de hidrocarbonetos no Brasil levou-a a ocupar a liderança isolada da área e a tornar-se referência para a ação de competidores nos leilões, o que resultou em participação de mais de 90% na produção nacional de petróleo, individualmente ou em consórcio. Portanto a alta lucratividade do concessionário, inerente ao marco regulatório de 1997, aliada à predominância da Petrobras no setor, impulsionou significativamente a lucratividade da empresa, processo esse que a robusteceu sobremaneira e a colocou em situação favorável na gênese do novo marco regulatório.

Já no caso da ANP, importante ator institucional, a trajetória manifesta variações. Organizada para absorver as funções de regulação do indústria petrolífera, anteriormente executadas pela Petrobras, a agência deveria passar a disciplinar a própria estatal. Segundo entrevistados, a ANP conseguiu efetuar essa tarefa inclusive com um primeiro presidente de grande capacidade técnica e influência política.

O início do governo Lula traz mudanças na política de regulação por meio de agências, o que afeta a ANP. Quando estava na oposição, o PT criticava as



agências reguladoras como parte do *pacote neoliberal* e propunha transformar o modelo de Estado do qual elas emergiam. De fato, nesse período, discutiu-se sobre o tema e a postura oficial, inicialmente crítica em demasia, foi substituída por mais moderada, com reforma menos profunda do modelo (NUNES ET AL., 2007 apud PÓ, 2009:133-4). Formou-se um grupo de trabalho para avaliar e propor alterações no funcionamento das agências, com amplo debate com o Legislativo Federal, os ministérios e a mídia, o que resultou em relatório que inferia necessidade de modificar as agências, com maior “articulação com o sistema de defesa da concorrência; a obrigatoriedade da realização de consultas públicas para a edição de atos normativos; a divulgação de dados, legislação e informações sobre o setor e a agência; o fortalecimento dos mecanismos de ouvidoria, entre outros” (PÓ, 2009:134-5)

Na dinâmica do setor no governo Lula, o enfraquecimento da ANP é compensado por três movimentos: maior uso da Petrobras como instrumento de política pública, ganho de importância do CNPE e fundação do EPE.

O CNPE nasceu juntamente pela Lei do Petróleo, mas a falta de ênfase sobre o papel desse Órgão responde pela demora na regularização dele, ocorrida três anos depois, em 2000. No entanto o CNPE passa a ter importância maior a partir do governo Lula, quando assume o planejamento estratégico e relega a ANP a ações operacionais (ALMEIDA, 2011). Nessa mesma direção, inicia-se, em 2004, o EPE, para fornecer subsídios sobre oferta e demanda de insumos energéticos no mercado doméstico (ALMEIDA 2011:126) e também atuar em espaço anteriormente ocupado pela ANP.

Ainda do ponto de vista institucional, é preciso delimitar o papel das empresas do setor privado. A Lei do Petróleo conseguiu fomentar a cadeia de hidrocarbonetos no país, em que se destacam petroleiras nacionais, como OGX e Queirós Galvão Exploração e Produção (QGEP). Depois de constituídas, essas empresas alteram, em maior ou menor medida, o status quo. A OGX é tida como influente na definição dos blocos participantes da 9ª rodada, porque arrematou os poços do chamado “arco de Cabo Frio”, localizados no polígono do pré-sal. Pela resolução do CNPE, blocos dessa região não poderiam ter sido inclusos no leilão. Como resultado disso, a empresa rapidamente se valorizou.

Por outro lado, não se detectou influência, no novo marco regulatório, das petroleiras estrangeiras que aqui entraram no país depois da Lei do Petróleo e para as quais a política não concedeu benefícios. Ao contrário, no marco regulatório do pré-sal, somente a Petrobras pode operar a exploração, o que relega as empresas privadas do setor a financiadoras, como veremos em minúcias posteriormente, neste capítulo.

Finalmente, a partir da Lei do Petróleo, fomentou-se cadeia de inovação e suprimentos para a área, beneficiada pelo aumento do conteúdo mínimo com referência à legislação anterior.

## AÇÃO POLÍTICA

O marco regulatório do pré-sal emergiu durante o segundo mandato de Lula, quando a coalizão governista se fortalece com a inclusão do PMDB. O presidente contava com maioria no Congresso, fator favorável à aprovação das propostas legislativas em geral e do novo marco regulatório do petróleo em particular.

Contudo o que se quer mostrar é que a dinâmica para aprovar essa legislação foi bastante ancorada no Executivo Federal. No capítulo 4, explicamos que, no segundo mandato, era grande a popularidade do presidente, ao mesmo tempo em que, após a entrada do PMDB, a heterogeneidade da aliança demandou intervenção pessoal de Lula, o que, aliado ao enfraquecimento dos partidos políticos desde a legislação eleitoral, e à relação entre poderes e níveis de governo, avultou a concentração de poder (SALLUM, 2008).

Por outro lado, após a crise política de 2005, que alijou parte significativa da cúpula do partido, observou-se a ascensão de Dilma Rousseff como principal executiva do governo, alçada da posição de ministra das Minas e Energia à de ministra-chefe da Casa Civil. Isso, ligado à ascendência política de Lula, teve, como consequência intrínseca, o uso do poder presidencial para centralizar a formulação e aprovação do novo marco regulatório, como veremos a seguir.

O envolvimento de Dilma Rousseff com o setor energético é bem anterior à sua ascensão ao posto de ministra das Minas e Energia, visto que atuou nessa área já no governo estadual do Rio Grande do Sul o que indica que possui especialização técnica nesse setor. Além disso, elogiou-se bastante seu desempenho como ministra das Minas e Energia, o que certamente contou para ela ser convidada a assumir a Casa Civil da Presidência da República, durante a crise política de 2005.

No caso de Dilma, o tema [energético] é mais importante ainda.. Seu nome começou a ganhar destaque no cenário político por sua gestão eficiente como secretária estadual das Minas e Energia no governo do Rio Grande do Sul no período do apagão. Essa atuação fez com que Lula a escolhesse para ocupar o Ministério das Minas e Energia, em 2003, abrindo espaço para sua trajetória até a eleição presidencial de 2010. (Marcelo de Moraes, O Estado de São Paulo, 27 de Janeiro de 2013, pp.A10)

Mas, embora migrasse para a Casa Civil, Dilma manteve controle especial sobre o Ministério das Minas e Energia, como afirmam consultores da área na Câmara dos Deputados:

“No comecinho da discussão do pré-sal, ela [Dilma] estava ainda, ela estava saindo do Ministério de Minas e Energia, mas o fato de ela estar na Casa Civil não muda muito não, porque ela até hoje é meio ministra de Minas e Energia. Tudo o que vai sair de [Ministério das] Minas e Energia passa por ela mesmo, e ela controla e sabe tudo.”.(Entrevistado nº 1)

Adriano Pires, um dos principais defensores do marco regulatório anterior, tem a mesma opinião:

[O novo modelo foi gestado] Na Casa Civil com a Dilma. ... Ela é ministra de tudo atualmente, não só de Minas e Energia. (Adriano Pires)

A descoberta do petróleo do pré-sal não passou despercebida pelo Legislativo Federal. O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados<sup>20</sup> reuniu grupo especial para estudar o marco regulatório do petróleo e o

---

<sup>20</sup> O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica (CAEAT) é um órgão técnico-consultivo da Câmara dos Deputados, dedicado à análise, discussão e prospecção de temas relacionados a programas, planos e projetos governamentais estratégicos para o planejamento de políticas públicas e a formulação de diretrizes legislativas.

grande potencial petrolífero da província do pré-sal. Essa avaliação teve como relatores os deputados federais Fernando Ferro e Paulo Teixeira e apresentou, publicado na série *Cadernos de Altos Estudos* em 2009, um relatório, cujas principais recomendações são a mudança do regime fiscal para partilha e a criação de empresa estatal para administrar o monopólio da União (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Dilma Rousseff tomou para si os resultados de análises e solicitou que a deixassem cuidar do assunto. O professor Ildo Sauer, já aqui mencionado, diretor do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo e ex-diretor da Petrobras, relatou esse processo:

...Paulo Teixeira e Genoíno levaram a proposta... O Paulo César [Ribeiro Lima] fez a proposta baseado no modelo norueguês, entregou para o Genoíno e Teixeira, entregam para a Dilma e ela disse para eles o seguinte... O mesmo que tinha feito comigo aqui “deixa isso comigo porque vou cuidar disso, vocês não apresentem o projeto”. Com isso, ela tomou a hegemonia do negócio e evitou que alguém tomasse a frente. (Ildo Sauer, pp.8)

O processo de formulação da política que detalharemos adiante, mostrará que Dilma Rousseff foi a principal articuladora dos projetos de lei. A tramitação no Congresso Nacional deu-se em regime de urgência <sup>21</sup>, o que se criticou porque a apreciação do tema demandaria debates mais profundos (FERREIRA, 2013:187). Todavia análise da argumentação na Câmara para aprovar a Lei e as publicações na mídia na

---

O colegiado compõe-se por onze parlamentares e é dirigido por um dos deputados integrantes da Mesa Diretora, designado pelo Presidente da Câmara. A atribuição do órgão é propor uma agenda de atividades e conduzir estudos estratégicos para o país, desenvolvidos pela equipe de especialistas da Consultoria Legislativa. A função de Secretário-Executivo é ocupada pelo Diretor da Consultoria Legislativa. Proposta: A linha de atuação do CAEAT está pautada em estudos relacionados a temas com potencial inovador ou com potencial de impacto econômico, político e social. Ao propor-se à reflexão e ao debate de questões emblemáticas, que sirvam para aperfeiçoar a sociedade, ele antecipa-se, na elaboração de proposições legislativas que resultem em benefícios à população brasileira. O Conselho na Câmara (CAEAT), embora não integre a estrutura do processo legislativo, razão pela qual não tem, entre as atribuições, a de aprovar ou rejeitar projetos, atua de forma integrada com as Comissões Permanentes em relação aos estudos que desenvolve. Os integrantes dessas Comissões são convidados, como membros temporários, a participar da coordenação dos estudos. Iniciativas legislativas originárias do Conselho devem ser registradas em Plenário e seguem o mesmo trâmite das demais proposições apresentadas na Casa. (ACESSO EM: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudios/conheca-o-conselho.html>)

<sup>21</sup> Não houve justificativa para adotar o regime de urgência na tramitação do Projeto de Lei. A Câmara dos Deputados foi consultada, e informou que a Presidência da República possui essa prerrogativa pelo artigo 66º da Constituição Federal. Tampouco se encontrou justificativa na carta de encaminhamento do Projeto de Lei.

quinzena de aprovação da Lei (*Carta Capital e Valor Econômico*) demonstram que a polêmica centrou-se na distribuição federativa das participações governamentais (*royalties* e participações especiais). Não houve debate significativo sobre a mudança do regime de exploração, nem sobre o maior ativismo estatal no setor de petróleo.

Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialista em temas relacionados ao petróleo, salienta, em entrevista, a pouca discussão para aprovar os Projetos de Lei no Legislativo:

O que restou do legislativo foi a questão do royalty. O modelo em si não foi discutido no Legislativo.... Então é mais ou menos nesse sentido (que) eu acho que o projeto (aprovado) era do governo. (Gilberto Bercovici)

O resultado, apesar de conter elementos do modelo norueguês, comporta outras características.

Mas o modelo nosso é péssimo. No final da história, o nosso modelo é péssimo, não tem nada a ver com o modelo norueguês. Mas, quando eu comecei a escrever e a falar e a fazer, foi elaborado um projeto de lei lá no conselho de altos estudos, foi muito nessa linha de ter uma empresa pública, de ter um contrato de partida de produção, de o recurso realmente alimentar o fundo social, mas não foi nada disso que aconteceu, não. (Entrevistado nº.1)

Na seção seguinte, aprofundaremos a análise do modelo aprovado. A figura 20 esquematiza os principais elementos da origem do marco regulatório do petróleo de 2010.

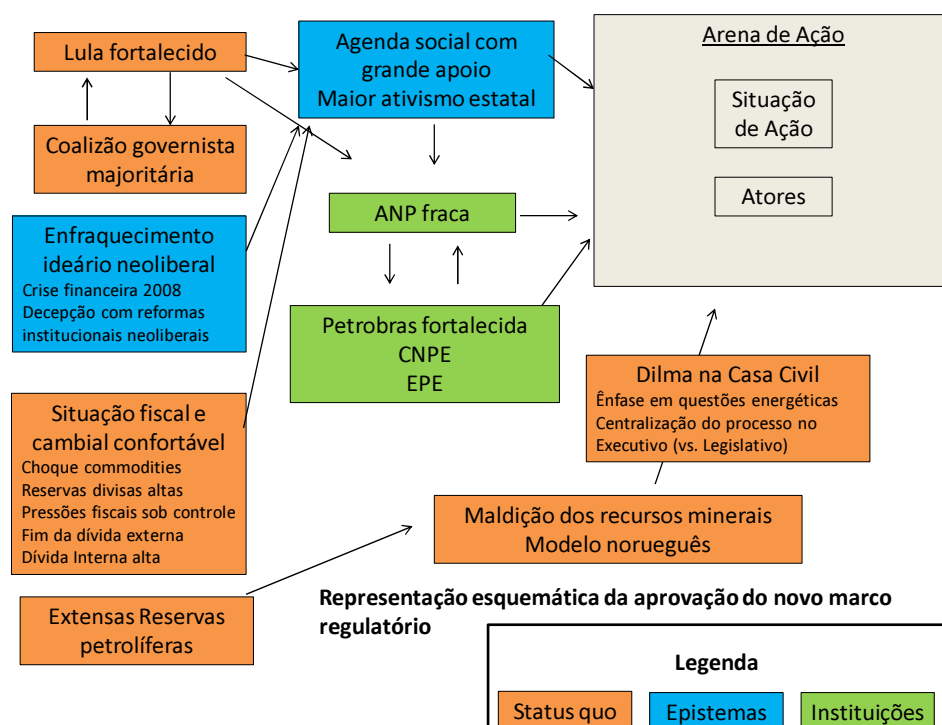


FIGURA 20 REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA APROVAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL (2010)

#### MUDANÇA DO MARCO REGULATÓRIO: RESULTADO DE CHOQUE EXÓGENO OU QUESTÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA?

Não se considera de forma unânime a descoberta do petróleo do pré-sal como o fator que desencadeou a mudança do marco regulatório. A seguir, descreveremos os argumentos que defensores do regime anterior utilizam para indicar que essa mudança foi fruto de variável partidária, ou seja, que o sucesso do marco, alcançado durante o mandato do PSDB, levou o novo governo a querer modificá-lo (LUCAS, 2013:125-6).

A Lei do Gás (nº 11.909) em 4 de março de 2009, foi produto de uma reforma intermediária entre a postura pró-mercado e a intervencionista, e indica que seria possível reformar a Lei do Petróleo, se se procurasse adaptá-la à nova condição das reservas petrolíferas nacionais (LUCAS, 2013:134).

Aqueles que acreditam que a alteração do marco regulatório do petróleo decorreu de motivações partidárias defendem que, desde o início da regulação de 1997, a ANP

enfrentou *guerra de liminares*, providas, em especial, da Federação Única dos Petroleiros (FUP) e da Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet):

“Nesse sentido, a FUP e a Aepet, entre outras de menor representatividade, seja em nome das associações ou através de seus associados isoladamente, estiveram presentes em praticamente todas as licitações, manifestando seu inconformismo diante da abertura do setor de petróleo e, ainda, buscando a tutela judicial para tentar, através de medidas protocoladas sempre às vésperas da data marcada, impedir sua realização” (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:75).

No entanto foi somente na 8ª rodada que a Justiça acolheu liminares impetradas:

Da primeira à sétima [rodadas de licitação], algumas ações judiciais foram interpostas, porém sem concessão de liminares. Portanto, as rodadas foram concluídas com resultados bastante favoráveis para o país, que cada vez mais ocupava lugar de destaque em termos de atratividade para o setor de petróleo e gás. A realização da 8ª rodada, em 28 de novembro de 2006, sinalizava para um resultado bastante positivo até sua interrupção, após a oferta de apenas duas bacias exploratórias, em razão da concessão de duas liminares pelos Juízos da 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro e da 9ª Vara Federal do Distrito Federal que ocasionaram a suspensão da licitação, que, posteriormente, veio a ser cancelada (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:76).

O problema na oitava rodada relacionava-se à cláusula do edital que impedia que qualquer empresa arrematasse mais de 50% dos campos em uma só ocasião, o que visava a aumentar a atratividade dos leilões e os investimentos de outras empresas, que não a Petrobras, que ainda detinha 94% do *upstream* de exploração e produção de petróleo do Brasil, apesar de se conhecerem somente 7% da bacia sedimentar com potencial petrolífero.

Os críticos da regulação de 1997 argumentavam que limitar a estatal e incentivar a entrada de novos competidores a prejudicariam porque a levariam a perder artificialmente a participação e direcionariam a indústria de petróleo brasileiro para o setor privado (LUCAS, 2013:135).

Em razão da descoberta do petróleo do pré-sal, retiram-se da licitação quarenta e um blocos de grande potencial petrolífero na 9ª rodada e isso fez diversas empresas de grande porte desistirem de participar do leilão (ZYLBERSTAJN ET AL., 2013:76).

Segundo alegam os defensores da manutenção do marco regulatório anterior, as inúmeras tentativas de boicote a esse marco pela FUP e pela Aepet finalmente se encontraram uma justificativa: a nova situação do setor petrolífero no Brasil após a descoberta do pré-sal.

Adriano Pires, articulador do marco regulatório anterior e crítico do novo, explica essa tese em publicações especializadas<sup>22</sup> e em entrevista que nos concedeu:

“A descoberta do pré-sal, porém, revelou-se funcional para os críticos do modelo de 1997. Isto é, ela foi vista como uma oportunidade política única para desfazer uma das reformas mais bem formuladas e implantadas e uma das mais emblemáticas no conjunto das diversas reformas realizadas no governo FHC. A disputa comercial pelos blocos da 9ª rodada foi o fato novo que alterou na época a correlação de forças. Isso fez o governo mudar o discurso e aderir à contrarreforma, em face das implicações políticas da estratégia que passaria a ser vista como uma “guinada” na direção dos ideais historicamente defendidos pelas forças que então estavam no poder e que tanto tinham combatido as mudanças implantadas nos anos 1990 em favor de uma visão pró-mercado do funcionamento da economia.” (PIRES ET ALLII., 2013:316).

“Acho que desde que o governo Lula assumiu existia vontade de mexer no marco regulatório do petróleo. A diretoria da Petrobras, em particular o diretor de exploração e produção, Guilherme Estrela, eles nunca ficaram satisfeitos com a abertura no mercado. No fundo, eles queriam sempre voltar ao modelo do monopólio, mas eles não tinham como voltar porque (...) o modelo foi um modelo de sucesso. Então, como você vai mudar um modelo que tem sucesso, como você vai convencer o Congresso a mudar um modelo de sucesso, como vai convencer a sociedade a mudar uma coisa de sucesso, né? Eu diria, sem medo de errar, que o modelo do petróleo foi o modelo de maior sucesso no governo FHC. Teve apagão... Talvez os dois modelos de maior sucesso na infraestrutura do Brasil do governo FHC foi o modelo de Telecom e o modelo do petróleo”. (Adriano Pires - entrevista)

“O governo do PT não tinha como mudar. Ele tinha vontade de mudar. Na realidade, ele tinha que ter uma desculpa para promover essa mudança e a desculpa foi a descoberta do pré-sal. Quando o presidente Lula, no final de 2007, anuncia a descoberta da camada de pré-sal, ele anuncia dizendo assim: ‘Descobrimos a camada de pré-sal, temos que rever o modelo todo, porque esse modelo de concessão que existe hoje, esses leilões que são feitos anualmente, eles não são mais condizentes com a nova realidade do mercado do Brasil, após a descoberta do pré-sal’. Acho que o pré-sal foi o

---

<sup>22</sup> O livro, publicado em 2013, organizado por Fabio Giambiagi e Luiz Paulo Vellozo Lucas, foi uma forma de atacar o novo marco regulatório, ao aglutinar argumentação contrária à mudança do primeiro – denominado de *contrarreforma*. Essa obra foi de grande valia para a confecção deste trabalho, já que permitiu acesso ao pensamento dos defensores do marco regulatório de 1997.



álibi que a ala mais nacionalista do PT precisava para propor mudança no marco regulatório. Então, foi um álibi. Aí, dali para a frente, você começou a costurar um novo modelo.” (Idem)

Não compartilhamos dessa visão, porque, como já salientamos, a dimensão das reservas petrolíferas foi fundamental no desenho do marco regulatório, e não poderia ser diferente, já que a alta apropriação oferecida às empresas significa alto risco de encontrar poços secos, característica de territórios em que não há abundância de petróleo, como o Brasil antes da descoberta do pré-sal.

Ademais, a profusão de recursos minerais configura a possibilidade de alavancar o desenvolvimento do país, mas também de haver distorções significativas e duradouras na economia e foi isso que motivou a mudança do marco regulatório.

“Essas 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)

## PROCESSO DE MUDANÇA DO MARCO REGULATÓRIO

Após se confirmar a descoberta de extensa província petrolífera no pré-sal brasileiro, o CNPE publicou a Resolução nº 6 de 8 de novembro de 2007, em que explica o fato e estabelece dois pontos principais: determina a exclusão da 9ª Rodada de Licitações, isto é, dos blocos relacionados a áreas em que poderia haver reservas do pré-sal (art. 1º), mas também impõe ao MME que avalie as mudanças no marco legal para adequá-lo à nova realidade. (art. 4º).

Descreveremos a seguir o processo de elaboração dos Projetos de Lei enviados pelo Executivo à Câmara, esquematizado na figura 21.

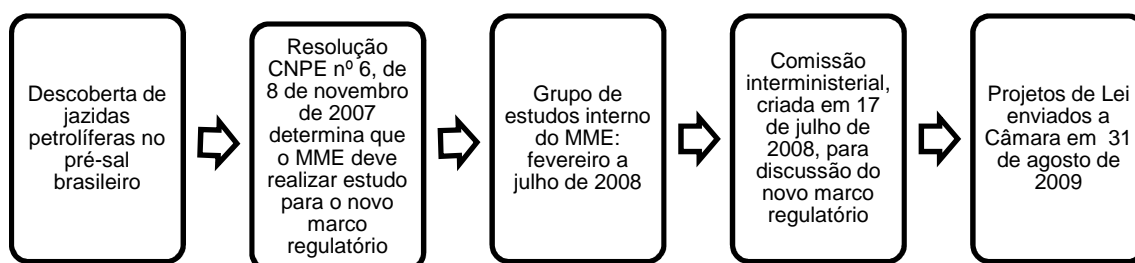


FIGURA 21 PROCESSO DE GERAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI PARA O NOVO MARCO REGULATÓRIO

Em fevereiro de 2008, o MME iniciou os estudos para alterar o marco regulatório. Então, criou os seguintes grupos de trabalho (GT) técnicos: Funcionamento da Petoro/SDFI (Noruega); Modalidades de fundos; Contratos (Controle); Unitização; Contrato de Concessão; Questões relevantes do regime de concessão; Nova província do Pré-Sal; Arcabouço legal vigente no País; Funcionamento de uma nova Estatal; Aumento da Participação Especial; *Royalties*; Destinação dos recursos; *Funding*; Necessidade de investimento e capacidade de financiamento; Análise da necessidade de criação de fundo; Reforma da contabilidade do resultado primário e da dívida pública; e Infraestrutura e política industrial para o desenvolvimento nacional.

Cada um desses GTs apresentou a conclusão do trabalho à Comissão Interministerial, formada pelo Decreto presidencial de 17 de julho de 2008 com o objetivo de propor modificações nas leis relativamente à exploração e à produção de hidrocarbonetos no pré-sal.

Os integrantes desse Comitê foram (art. 2º):

1. Ministro das Minas e Energia
2. Chefe da Casa Civil
3. Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
4. Ministro da Fazenda
5. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
6. Presidente do BNDES
7. Presidente da ANP
8. Presidente da Petrobras

A Casa Civil convocava as reuniões e o MME deveria dar apoio administrativo e meios para o funcionamento. Baseada nos resultados dos GTs, a Comissão Interministerial debateu internamente sobre as principais questões e decidiu o modelo a se adotar para o aproveitamento das reservas do pré-sal, considerado elevado potencial e o baixo risco exploratório.

Segundo depoimentos, foi clara a prevalência dos interesses da Petrobras nos Projetos de Lei que daí advieram:

“Os projetos [de lei] foram escritos pela Petrobras, para falar a verdade. Ela que fez o projeto.” (Entrevistado nº.1)

... foi criada aí uma comissão interministerial, aí senta aquele monte de gente que não sabe nada de petróleo e quem sabe é a Petrobras e aí vai daqui, vai dali, faz uma lei assim, outro puxa aqui, tal, mas a essência você vê ali claramente que é para defender o interesse da Petrobras. A Petrobras prevaleceu no processo. Eu não digo que tudo que ela fez prevaleceu, mas boa parte dos interesses da Petrobras estão lá, nos projetos de lei e estão também na lei. (Idem)

Só para você ter uma ideia, os três secretários, começou (sic) no governo Lula. A Dilma era ministra de Minas e Energia, a secretária de petróleo e gás era a Graça, que era da Petrobras, depois da Graça veio o Lima Neto, depois do Lima veio o tal do Marco Antônio, que também é da Petrobras. Os três secretários lá são da Petrobras. (Ibidem)

Todavia, é possível depreender-se outra postura pelo depoimento de Haroldo Lima (Presidente da ANP durante a preparação do novo marco regulatório) para a Revista Piauí. Segundo ele, o próprio presidente da estatal teria rechaçado as atribuições da Petrobras para ser operadora única e ter participação mínima::

Haroldo Lima, de certa forma, se sente responsável pelo problema criado com a lei que ajudou a formular. Admitiu que os termos do contrato de partilha causaram um problema para a estatal brasileira difícil de remediar. 'Na época, todos os integrantes da comissão [interministerial] criada por Lula, inclusive eu, a Dilma e o Edison Lobão, achávamos que era a melhor saída para o país.', disse. Às vezes, a atmosfera das reuniões era tensa por causa de uma única voz discordante. A do então presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli. Ele, segundo Lima, argumentou algumas vezes que essa obrigatoriedade poderia trazer transtornos para a Petrobras. Ouvia duras reprimendas da então ministra da Casa Civil. 'A Dilma brigava muito com ele. Dizia que ele não podia colocar os interesses da Petrobras na frente dos interesses do Brasil. (Revista Piauí, setembro de 2012:5-6)

Portanto, com relação ao favorecimento à Petrobras em virtude da capacidade de ela influir sobre o resultado da política pública, podem-se perceber itens da legislação que claramente a beneficiam e outros que lhe impõem ônus com o fim de utilizá-la como instrumento de política pública. Como veremos melhor posteriormente, a cessão onerosa é exemplo do primeiro caso e a obrigatoriedade de participação em todos os consórcios o é do último.

Como a cessão onerosa visava a elevar a capacidade de investimento da Petrobras nas atividades de exploração do pré-sal, o tratamento dado à empresa intentou fornecer-lhe subsídios para atuar como instrumento de política pública, o que não implicou benefícios decorrentes de ações de grupo de pressão. No entanto a legislação aprovada acarretou introduzirem-se novos elementos que a favoreciam e outros que a prejudicavam e não está claro até o momento qual foi realmente o efeito para a estatal. Diferentemente da Lei do Petróleo (1997), editada e publicada como Projeto de Lei e Lei únicos, com base nos estudos dos GTs e nos debates travados, a Comissão formulou propostas de quatro Projetos de Lei (PLs), encaminhados ao Congresso Nacional – sem atas das reuniões, – e aprovados na forma de três leis:

1. O de nº 5.938/2009 propunha a mudança do modelo fiscal para explorar petróleo, pela introdução do modelo de partilha;
2. O de nº 5.939/2009 orientava para a criação de empresa pública gestora dos novos contratos de partilha;
3. O de nº 5.940/2009 recomendava criar-se o Fundo Social com recursos obtidos pela exploração das jazidas do pré-sal;

4. O de nº 5.941/2009 aconselhava a União a ceder onerosamente à Petrobras, sem necessidade de licitação, explorar e extrair petróleo e gás natural em áreas ainda não concedidas do pré-sal. (BERCOVICI, 2011:319).

O Projeto de Lei nº. 5.941, primeiro a ser aprovado, transforma-se, em 30 de junho de 2.010, na Lei nº 12.276, que “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”. As consequências disso seriam maior participação da União no capital da Petrobras, grande capitalização da empresa e possibilidade de ela apropriar-se de grande parte do excedente.

O Projeto de Lei nº 5.940, sancionado como Lei nº 12.304, em 2 de agosto de 2.010, concedeu ao Poder Executivo instituir a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), pública, vinculada ao Ministério das Minas e Energia e com as atribuições de gerir os contratos, fiscalizar e representar a União em todos os instrumentos de partilha assinados pelo Ministério das Minas e Energia, mas sem funções de execução.

Os Projetos de Lei nºs 5.938 e 5.939 foram aprovados de forma unificada como a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e estabelece o Fundo Social e o regime de partilha para explorar e produzir as jazidas do pré-sal (BERCOVICI, 2011).

A seguir, esmiuçaremos essas leis.

.

## O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL

### CESSÃO ONEROSA

A Lei nº 12.276, promulgada em 30 de junho de 2010, autoriza a União a oferecer até cinco bilhões de barris de petróleo de poços determinados e do polígono do pré-sal. Como o Estado faz essa cessão em troca de pagamento, isso se torna uma *cessão onerosa*.

Para justificar esse Projeto de Lei, os ministros das Minas e Energia, da Fazenda, do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio, do Planejamento e da Casa Civil citam a cessão onerosa como forma de fortalecer a Petrobras, por dotá-la de recursos provenientes de área de baixo risco exploratório e grande potencial de rentabilidade, ao criar condições de explorar o petróleo do pré-sal, o que também otimizaria a participação da sociedade brasileira nessas riquezas.

A impossibilidade de a União explorar o local diretamente é argumento financeiro adicional no sentido de impulsionar o crescimento e fortalecer a empresa da qual a União é sócia controladora (BRASIL, 2009).

A cessão onerosa foi acompanhada da capitalização da Petrobras, com o escopo de ampliar o patrimônio da empresa por receitas procedentes dos sócios e de novos investidores, além de pela venda de ações em bolsa.

O Governo fundamentou essa operação com base na necessidade de capital para implantar o plano de negócios de exploração do pré-sal, com investimentos de U\$ 224 bilhões até 2014. Outro argumento para isso foi a conveniência em majorar o capital da empresa, para elevar o teto do endividamento sem prejuízo da classificação dela nas agências de risco, que demandavam máximo de 35% do patrimônio líquido, já que, em junho de 2007, a dívida da estatal era de U\$118 bilhões, equivalente a 34% do patrimônio (OLIVEIRA ET AL., 2013).

Algumas questões desse processo merecem maiores esclarecimentos.

A primeira é a determinação do preço do barril de petróleo do pré-sal. O valor do ainda não extraído (*in situ*) é diferente do já educto. Para definir isso, o Governo Federal e a Petrobras contrataram consultorias que estipularam U\$10 por barril, no caso da empresa certificadora contratada pelo Governo, e U\$5 a U\$6 no caso de contratada pela Petrobras. O CNPE fixou a média final em U\$8,51 e, assim, valorizou a cessão onerosa em U\$42,5 bilhões.

Em segundo lugar, o contrato também instituiu requisitos mínimos de conteúdo local para as fases de exploração e desenvolvimento, respectivamente 37% e 55% a 65% a partir do ano de início da produção (OLIVEIRA ET AL., 2013:228-30).

Por último, o petróleo extraído sob contrato da cessão onerosa deve pagar *royalties*, de acordo com a distribuição estabelecida na lei anterior (LIMA, 2011:32), mas não pela Participação Especial, o que implica queda vultosa da participação governamental.

Em resumo (OLIVEIRA ET AL., 2013:231):

1. A União cede cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras.
2. A Petrobras vende novas ações para acionistas minoritários, investidores e a União.
3. Os investidores pagam ações com recursos monetários e a União subscreve ações da Petrobras e integraliza-as com títulos emitidos com esse objetivo – Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFT).
4. A Petrobras paga pela cessão onerosa com títulos do governo.

Dessa forma, a União expandiu a participação acionária na Petrobras sem desembolsar recursos.

A Petrobras ficou, então, com o petróleo, os recursos monetários oriundos dos investidores e a ampliação do capital social. A oferta captou R\$115,1 bilhões, dos quais R\$67,8 bilhões na forma de títulos do Governo. Para concluir o processo, a estatal transferiu à União bônus e pouco menos de R\$ 7 bilhões, o que totaliza R\$74,8 bilhões, equivalentes aos U\$42,5 bilhões relativos à cessão onerosa. A parcela da União na empresa ampliou-se em consequência da compra de ações, e passou de 39,8% para 48,3%, ainda que a parte no capital controlador tivesse pequeno decréscimo, de 55,56% para 53,63% (OLIVEIRA ET AL., 2013:232).

A cessão onerosa é parte bastante controversa do novo marco regulatório, porque estabelece notável benefício à Petrobras, o que não seria problema se ela fosse

100% estatal, mas não é o caso. Assim, acionistas minoritários serão favorecidos em proporção superior à da sociedade brasileira.

Para alguns, a cessão onerosa foi a recompensa para por ter a Petrobras descoberto petróleo no pré-sal, o que, nas negociações, conseguiu-lhe relevantes avanços, entre os quais explorar o petróleo do pré-sal sem licitação (DE VITTO ET AL., 2013:297).

#### PRÉ-SAL PETRÓLEO S. A. (PPSA)

O Projeto de Lei 5.939, aprovado como Lei nº 12.304 em 2 de agosto de 2010, autorizou a criação, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, da empresa 100% estatal *Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)*, cujo objetivo é gerir os contratos de partilha e os de comercialização de gás e petróleo da União. Ela não executa, mas gerencia os contratos, fiscaliza e representa o Estado nesse âmbito (BERCOVICI, 2011:321).

A PPSA tem, então, as seguintes incumbências:

... a representação da União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção; a defesa dos interesses da União nos comitês operacionais [consórcios concessionários], as avaliações técnica e econômica dos planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo e gás natural, bem como o cumprimento das exigências contratuais referentes ao conteúdo local; o monitoramento e a auditoria dos custos e dos investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção; a análise dos dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha da produção; e a representação da União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas da área do Pré-Sal e das áreas estratégicas se estenderem por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha da produção (LIMA, 2011:31).



O advento da PPSA torna o papel da ANP menos relevante. Observe-se também a influência do marco regulatório norueguês na criação dessa empresa pública, similar à Petoro norueguesa.

#### REGIME FISCAL DE PARTILHA DA PRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº 5.938, sancionado conjuntamente com o de nº 5.940, refere-se ao regime de exploração das jazidas do pré-sal. Ambos se transformaram na Lei 12.351, outorgada em 22 de Dezembro de 2010, nos últimos dias do governo Lula.

Esse sistema fiscal concerne à exploração do pré-sal, sem invalidar o propósito da concessão para outras áreas. Ainda assim, também se pode aplicar a partilha em áreas consideradas estratégicas, o que permite discricionariedade do Governo quanto ao emprego.

Em contraste com o regime de concessão, em que os critérios de escolha da contraparte são bônus de assinatura, programa exploratório e conteúdo local mínimos, no de partilha, o único parâmetro é o percentual de *profit oil* atribuído ao Estado.

O critério único é elemento simplificador, mas criticado por ensejar fraca estrutura de incentivos, porque o *profit oil* usa, como base, o resultado da operação, o que, por sua vez, é influenciado por componentes não concebidos na escolha do concessionário, que podem atingir negativamente a parcela governamental. Os custos de produção são um exemplo, porque, caso haja incremento, compensa-se a diferença por redução na parcela governamental, o que leva a menos incentivo na busca de eficiência. No regime de concessão, os princípios para escolha são mais eficientes (DE VITTO ET AL., 2013:291).

Grande parte dos analistas que critica o novo marco regulatório expõe que se poderiam alcançar os fundamentos introduzidos pela legislação com a legislação anterior, exceto o que se relaciona à propriedade do petróleo. Segundo os

entrevistados, essa mudança ocorreu por prevalecer a postura da Casa Civil - em particular da ministra Dilma Rousseff – aliada ao Ministério do Exército, mas ela contrapunha-se à do Ministério da Fazenda, que defendia manter o marco regulatório para a estabilidade de contratos.

O entrevistado nº.2, especialista em temas de petróleo, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e funcionário do Ministério da Fazenda, comentou:

[Existiam] posições diferentes entre ministérios. Pelo que eu sei, o próprio MME, na época, a própria Dilma e o Ministério do Exército, eles concluíram que o melhor (...) era o regime de partilha,(...) baseado no discurso mais nacionalista sobre o recurso do petróleo. Na Fazenda, sei que haviam (sic) pessoas que achavam que, para provocar menos 'marola', o melhor seria continuar com o regime de concessão. (Entrevistado nº 2)

A questão da estabilidade de contratos como condição necessária para o crescimento econômico também fez parte da discussão sobre modificar o marco regulatório:

À época, a descoberta do pré-sal deflagrou uma discussão ideológica sobre o uso das reservas, dentro e fora do governo. Havia os que defendiam a volta do monopólio da Petrobras, e os que achavam um erro mudar as regras de exploração e produção. (Revista Piauí, setembro de 2012:6)

A nova legislação enfrentou o problema de baixo *government take* do marco regulatório de 1997 pela aplicação do *profit oil* como elemento de definição do vencedor, para maximizar a participação governamental

De acordo com os defensores da conservação do marco anterior, o mesmo efeito poderia ser obtido se se elevasse a Participação Especial, o que poderia advir de decreto presidencial.

Voltaremos mais adiante à tratar dessa solução e a avaliar as razões que levaram à alteração do marco regulatório. De qualquer modo, o que se quer sublinhar é que o único item do novo marco não passível de adoção do predecessor é a posse do petróleo pelo Estado.

Segundo Bercovici (2011), a apropriação do petróleo pelo concessionário fere a Constituição Federal (Art. 20, Inciso IX e Art. 177), ainda que a discussão, que chegou ao STF, não ratifique esse parecer (BERCOVICI, 2011).

A vantagem dessa modificação foi mencionada em entrevista de Edison Lobão, ministro das Minas e Energia, à revista *Piauí*:

Além do mais, com a posse do petróleo, teremos maior força geopolítica na sua comercialização. Se os Estados Unidos quiserem contratos de longo prazo para fornecimento, o governo terá petróleo para vender e poderá estabelecer condições". O Brasil, segundo ele, tem que aproveitar algumas vantagens. Uma delas seria o fato de ser um país estável e respeitar contratos. Para os Estados Unidos, avaliou o ministro, será muito mais confortável comprar petróleo brasileiro do que da Venezuela ou do Iraque, politicamente mais instáveis e arduos. "Isso tem um preço e pode ser cobrado. [...] De que forma? Negociando a redução de barreiras aos nossos produtos agrícolas, por exemplo. (entrevista de Edison Lobão à revista *Piauí*, setembro de 2012)

O modelo de partilha adotado no Brasil tem também, como singularidade, o pagamento de *royalties*, mais frequentemente encontrados em modelos de concessão.

O fato de o petróleo pertencer ao Estado traz consigo a necessidade de envolvimento do Governo na comercialização dele, o que, por um lado, implica maior controle sobre a produção e os estoques (BERCOVICI, 2011:322), mas também exposição aos riscos do mercado (DE VITTO ET AL., 2013:291).

O petróleo destinado à União será vendido de acordo com a cotação internacional, até sem licitação. A PPSA, representante do Estado nessa transação, pode contratar a Petrobras como agente de venda, diretamente e sem licitação (BERCOVICI, 2011:322).

Os contratos de partilha têm prazo de vigência de trinta e cinco anos e o contratado assume todos os riscos e é remunerado pelas atividades com o *cost oil*. O Ministério das Minas e Energia passa a ter maior controle sobre o planejamento do setor e celebra, em nome da União, contratos, geridos pela PPSA. Os consórcios de exploração têm a PPSA como integrante obrigatória e a Petrobras é a operadora de e deve ter participação mínima de 30% em todos os blocos, o que pode ampliar por

meio de proposta do MME ao CNPE. Comitês operacionais administram consórcios de exploração para os quais a PPSA tem direito de indicar metade dos integrantes, além de apontar o presidente, que tem direito de veto e voto de qualidade. A Petrobras pode ser contratada para estudos exploratórios ou exploração e produção diretamente, sem licitação, nos casos em que tais atos vão ao encontro dos interesses nacionais e atenda a objetivos da política energética. (BERCOVICI, 2011; LIMA, 2011)

Alguns tópicos adicionais são dignos de nota, ainda que não tenham sido mencionados pelos analistas.

Em primeiro lugar, a Lei 12.351 cria a possibilidade de a União participar diretamente no investimento, em atividades do *upstream* no pré-sal, por meio de fundo específico a se estabelecer por lei (Art. 6º, Parágrafo único), a exemplo do SDFI norueguês<sup>23</sup>. Em segundo, enquanto não for criada a PPSA, as funções delegadas a ela serão exercidas pela União, por intermédio da ANP (Art. 63º). Por fim, as diferenças entre os projetos de lei e as leis aprovadas referem-se à distribuição de participações governamentais entre os entes federativos.

Os elementos do marco regulatório apresentados até agora são instrumento para o objetivo do governo com a modificação: o estabelecimento de um modelo de inspiração social-democrata, como já citou, em discurso, a Presidente Dilma, e a operacionalização pelo Fundo Social do Pré-Sal. A carta de encaminhamento do Projeto de Lei 5.938 apresenta elementos que indicam essa direção:

---

<sup>23</sup> Durante os anos 1980, questionamentos políticos sobre o gigantismo do fluxo de caixa da *Statoil* (empresa exploradora de petróleo na Noruega, similar à Petrobras) em relação ao PIB norueguês motivaram fundar o *State's Direct Financial Interest* – SDFI, em 1º de janeiro de 1985, uma segunda instituição para o Estado atuar na indústria do petróleo. O SDFI é uma entidade por meio da qual o Estado detém participações em diferentes campos de petróleo e gás, dutos e instalações. As participações governamentais se decidem quando da concessão de licenças e variam de acordo com cada campo de exploração. O Estado participa é sócio da concessão e arca com os custos e os investimentos na medida de sua participação, recebendo receitas segundo o mesmo critério. O *Storting* (parlamento norueguês) vota o orçamento e o escopo do SDFI anualmente. As receitas, os gastos e investimentos do SDFI são canalizados diretamente para o orçamento do governo central. No início de 2001, o Parlamento decidiu-se pela venda de 21,5% dos ativos do SDFI, 15% comprados pela *Statoil* e 6,5% por outros licenciados. A transferência dos ativos da SDFI para a *Statoil* contribuiu para a empresa tornar-se parcialmente privatizada e listada em bolsa, o que ocorreu já em junho de 2001. Concomitantemente a isso, a *Petoro* foi fundada em maio de 2001 como empresa pública limitada, com o objetivo de gerenciar o SDFI em nome do Estado.

O novo desenho contratual faz-se necessário em um contexto de baixo risco geológico, no qual são gerados excedentes de rendas significativos que devem ser maximizados pelo Estado e revertidos para a sociedade sob a forma de ações de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. (BRASIL, 2009 – Carta de encaminhamento do PL 5.938, item 17)

Ainda:

... o presente Projeto de Lei ancora-se nos seguintes pilares: aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, de gás e de outros hidrocarbonetos fluidos nas áreas do pré-sal e estratégicas; destinar os recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico; e fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do País, preservando os interesses estratégicos nacionais. (BRASIL, 2009 – Carta de encaminhamento do PL, 5.938, item 21)

Vejamos então de que forma se plasmou essa finalidade na nova legislação.

## FUNDO SOCIAL DO PRÉ-SAL

O Fundo Social (FS) tem três objetivos estabelecidos (Art.48). Primeiramente, intenta “constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União” (Art.48, I), escopos de equidade intergeracional. Depois, visa a “oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional”, ou seja, conseguir equidade social e regional. E ainda projeta “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 FS a serem usados devem resultar de retorno sobre o capital (Art. 51. Porém esse tópico fica aberto, visto que é possível ao Poder Executivo propor a utilização do principal (Art. 51, Parágrafo Único).

Aplicar ela [regra de somente utilizar rendimentos do fundo social] no Brasil a gente até entende, mas, se tu transformas isso numa regra permanente, ela não é mais apropriada. Agora eu consigo compreender essa regra dentro do seguinte jogo: que a pressão que teria no Congresso dos políticos seria praticamente para gastar tudo, ou seja, tu tens um grupo que está querendo gastar e, se pudesse, gastaria tudo hoje. Inclusive nessa discussão, teve uma das propostas que chegou do pessoal do Rio de Janeiro pedindo que a gente fizesse operações de antecipação dessas receitas para poder distribuir para os Estados ou municípios, para que o Rio de Janeiro abrisse mão do direito que ele teria sobre as receitas futuras. Então a gente faria uma operação de antecipação para dar o dinheiro. Ou seja, o objetivo de todo o mundo é 'quero gastar já'.(Entrevistado nº 2,)

O Projeto de Lei previa a utilização mínima de 50% dos rendimentos para a Educação, item orçamentário alinhado às políticas para fins intergeracionais. Contudo tal atribuição foi vetada no Senado Federal e não consta da lei. Posteriormente, a Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012 voltou a atribuir 50% dos recursos para a Educação. Finalmente, após movimentação popular em junho de 2013, aprovou-se nova distribuição, em que da metade dos valores do principal do fundo serão destinados 75% para a Educação e 25% para a Saúde.

Como explicitado na Carta de encaminhamento do PL 5.938, a introdução do regime fiscal de partilha visa a que a sociedade se aproprie mais dos rendimentos de recursos minerais. Para se atingir tal objetivo, o FS é instrumento, que se apoia nos outros itens do marco regulatório.

Do ponto de vista dos *policy makers*, o sistema de partilha visa a aumentar a apropriação das rendas minerais pelo Estado, além de lhe dar maior controle sobre o ritmo da exploração. A criação da PPSA tem o escopo de possibilitar o gerenciamento holístico da exploração, pelo estabelecimento de um ente 100% estatal. A Petrobras não pode realizar essa tarefa por ter participação privada, o que traria conflitos de interesse, portanto a PPSA relaciona-se à necessidade de gestão pelo Estado de um sistema em que ele precise exercer maior coordenação quando as instituições existentes não podem cumprir tal papel.

A cessão onerosa também apoia os objetivos do FS, já que, na tentativa de o Estado apropriar-se mais das rendas minerais, deu-se à Petrobras papel especial, ao torná-la operadora de todos os campos, com participação mínima obrigatória de 30% nos consórcios. Isso implica grande demanda financeira. O que a cessão onerosa fez foi dar fôlego à empresa pela injeção de erário e pela isenção de pagamento da Participação Especial e do COFINS.

O petróleo da cessão onerosa é volumoso. São cinco bilhões de barris, o equivalente a um terço das reservas brasileiras atuais, ou pouco menos do que as de petróleo da Noruega.

#### AS FONTES DE RECURSOS DO FS

A Lei 12.351 determina que as fontes de recursos do FS provenham de:

“I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos *royalties* que cabe 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 FS por lei.”

Dentre as fontes do FS, a principal é o item III, que corresponde ao *profit oil*, recebido pela União pelo sistema de partilha. Como vimos, isso corresponde, pelo regime de concessão, à Participação Especial que, atualmente, junto com os *royalties* geram recursos de montante similar e são responsáveis por 90% das participações governamentais. Como a lucratividade dos poços do pré-sal pode ser superior às do pós-sal, o que significaria intensa majoração do primeiro atributo caso se mantivesse o regime de concessão, espera-se que o *profit oil* passe a ser mais vultoso que os segundos. Além disso, como a União receberá o *profit oil* na totalidade, em contraposição ao compartilhamento dos *royalties* com os entes subnacionais, é de se esperar que o item II seja substancialmente menor do que o III.

Portanto os proventos do FS dependem, em grande medida, do fluxo financeiro de *profit oil*, entretanto, ele somente o gerará após diversas etapas. Em primeiro lugar, é necessário que se licitem as áreas do pré-sal, o que ocorreu em outubro de 2013. Em seguida, a fase exploratória deverá ser concluída. Por último, deve-se empregar todo o petróleo extraído para pagar os custos, ou seja, como *cost oil*.

“...receita de partilha, só daqui uns 10 anos.”. (Entrevistado no.2)

Pelo Projeto de Lei, o Fundo Social não teria fonte em explorações no sistema de concessão (item IV). Isso foi acrescentado pelo Congresso, já que somente em longo prazo haveria fluxo do item III.



... a única maneira de ter fundo social [em curto prazo] é alimentar com royalty e participação especial. [...] A (sic) longo prazo, pode ser que a partilha alimente o fundo social, mas, não no curto e no médio prazo... Aí o relator concordou, alterou a lei e previu que os contratos de concessão que é o que de fato existe, alimente (sic) o fundo social. Mas o Executivo exigiu que fosse colocado (sic) lá uma regra de transição e que essa regra de transição fosse regulamentada por meio de decreto do poder Executivo. E aí, em dezembro, saiu uma regulamentação falando o seguinte: os campos que forem descobertos antes, até 2009, não alimentam o Fundo Social. Os campos que entraram em operação depois de 2009, ou seja, a partir de 2010, vão alimentar o Fundo Social. Então, este ano [2011], a estimativa do Fundo Social é de uns 500 milhões de reais. Migalha, entendeu? (Entrevistado nº 1)

#### PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO FEDERAL NO GERENCIAMENTO DO FS

O FS será administrado por dois órgãos, com diferentes objetivos: o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS).

O CGFFS tem, como objetivo, definir a política de investimentos do FS (Art. 52), que visa à rentabilidade, à segurança e à liquidez das aplicações, além de garantir sustentabilidade econômica e financeira para cumprir os objetivos do Fundo. Já o CDFS (Art. 58) tem, como atribuição, propor ao Poder Executivo a prioridade e a destinação dos rendimentos dele, portanto o primeiro se responsabilizará pelo investimento dos recursos e o segundo, pelo uso.

Ambos os órgãos se constituirão de acordo com determinações do Poder Executivo:

“O CGFFS terá sua composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo, assegurada a participação do Ministro de Estado da Fazenda, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente do Banco Central do Brasil”. (Lei 12. 351/2010; Art. 52. § 1º).

“A composição, as competências e o funcionamento do CDFS serão estabelecidos em ato do Poder Executivo.” (Lei 12. 351/2010; Art. 58. § 1º).

A Presidência da República controlará o Fundo, uma vez que o Legislativo receberá sobre ele apenas relatórios de desempenho (art.52, 58 e 59).

## O FS NO COMBATE ÀS DISTORÇÕES MACROECONÔMICAS E NA GERAÇÃO DE EQUIDADE INTERGERACIONAL

O economista Maílson da Nóbrega, em audiência sobre o tema no Congresso Nacional, criticou o excessivo controle do FS pelo Poder Executivo, por propiciar condições de se instituir orçamento paralelo, já que o Legislativo Federal delega a administração dos investimentos do Fundo ao CGFFS, sobre cuja composição não pode decidir.

O CGFFS define o montante do Fundo a ser resgatado anualmente, delibera sobre a sustentabilidade dele, isto é, sobre a rentabilidade mínima esperada e também estabelece o tipo e o nível de risco a se assumir. A fixação de mínimo e máximo percentuais de aplicação sugere a possibilidade de orçamento paralelo, até mesmo o fomenta ao dirigismo.

Os membros do CDFS terão discricionariedade sobre prioridades e destino dos valores resgatados, o que seria prerrogativa do Congresso Nacional. É o Poder Executivo que estipulará a composição, a competência e o funcionamento do CDFS e não haverá qualificação mínima para participar dele. Tudo isso possibilitaria utilizar politicamente grande monta de recursos, e se trata de retrocesso quanto à transparência e à legitimidade da decisão. Não se servir de regras permanentes em um fundo com objetivos de longo prazo permite empregá-lo para fins político-eleitorais e sujeita-lo às mudanças dos grupos no poder.<sup>24</sup>

E o controle desse processo inteiramente pelo Poder Executivo pode provocar, na minha avaliação, desperdícios na utilização dos recursos, os quais podem ser orientados por pressões de grupos de interesses; aumento do potencial de corrupção; utilização pró-cíclica dos recursos, porque eles podem ser aplicados segundo pressões de grupos, diferentemente, por exemplo, do que acontece com o fundo chileno e com o norueguês. E isso pode provocar valorização excessiva da moeda nacional. Ou seja, esse pode ser um caminho para a doença holandesa, embora o Governo declare, e com razão, que um dos objetivos da criação do Fundo é evitar essa doença (NÓBREGA, 2009)

---

<sup>24</sup> Participação de Maílson da Nóbrega na Comissão Especial da Câmara dos Deputados do PL nº 5.417/2009 – Pré-Sal/Fundo Social. Audiência Pública nº 1828/2001 em 20 de outubro de 2009

Esse depoimento ressalta fragilidades na nova regulação, tais como o controle da composição dos gestores do CGFFS pelo Executivo Federal, a não definição prévia dos percentuais dos recursos a serem aplicados em investimentos domésticos e estrangeiros e a possível falta de efetividade no combate à doença holandesa (GOBETTI ET AL, 2011:48)

#### POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE ORÇAMENTO PARALELO

No Brasil, a SOF (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), entidade responsável pelo orçamento federal, centraliza o processo com visão do todo, o que faculta aos governantes ações mais coordenadas.

O Fundo Social poderia consistir em orçamento paralelo, no sentido de que os recursos a serem transferidos não seguiriam necessariamente o calendário da SOF, o que prejudicaria a coordenação financeira no Brasil. De acordo com Helio Tollini, Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e responsável pela análise do Projeto de Lei que gerou o FS,

... a SOF tem domínio de tudo. Ela sabe exatamente como está o processo de alocação. Quando você introduz um Fundo Social que vai ter o seu próprio conselho gestor, que vai ter o seu próprio conselho deliberativo e que não vai dever satisfação para ninguém, quer dizer, esse conselho que vai decidir toda a alocação. Então, esse conselho, dentro desses setores que podem ser beneficiários, são eles que vão escolher: olha, nós vamos gastar aqui esses tantos milhões na área A/B/C, e assim não fica claro na proposta na legislação, não fica claro como é que vai ser a integração desse fundo com o orçamento. (Helio Tollini)

#### ATORES, POSIÇÕES E ESTRATÉGIAS E ESPAÇOS INSTITUCIONAIS NA MUDANÇA DO MARCO REGULATÓRIO

A tabela 9, sintetiza os principais atores que participaram da arena de ação em que se aprovou o marco regulatório do pré-sal, com destaque para a relevância do Executivo Federal, principal agente na redação das leis, mas também para a Petrobras como detentora do conhecimento técnico.

A ANP encontrava-se enfraquecida por ser identificada com a orientação neoliberal e o modelo de Estado da oposição. O Legislativo Federal aprovou a legislação em caráter de urgência, e foi alvo de questionamentos sobre a utilização imediata dos recursos. Empresas petrolíferas privadas perderam autonomia por causa da Lei do Petróleo.

Atores	Posições e estratégias	Espaços Institucionais
Luiz Inácio Lula da Silva	Presidente da República, - A conjuntura política permitiu-lhe centralizar as decisões, com delegação à ministra da Casa Civil para criar o marco regulatório do pré-sal.	Liderança do Executivo Federal
Dilma Rousseff	Ministra-chefe da Casa Civil da Presidência da República, provinda do MME – O cargo de coordenação do governo indica grande ascendência sobre o presidente. Assumiu a liderança executiva para criar e definir o novo marco regulatório.	Coordenação do Executivo Federal
MME/CNPE/EPE	Espaço de desenvolvimento de capacidade técnica do Executivo Federal, sob liderança de Dilma Rousseff	Executivo Federal
ANP	Organização oriunda do modelo de Estado desenvolvido no governo FHC. Perde importância no governo Lula e passa à posição menos estratégica e mais operacional.	Agência reguladora do setor
Legislativo Federal	Pressão para utilizar os recursos imediatamente, o que é evidenciado pela importância da discussão sobre dividir os <i>royalties</i> do petróleo. Aprovou a legislação em caráter de urgência.	Legislativo Federal
Petrobras	Domínio do <i>upstream</i> no Brasil. Recebe cessão onerosa, torna-se operadora de todas as explorações com participação mínima de 30%. Tem privilégios na exploração, mas com o ônus de ser instrumento da política pública. Não é possível saber se a nova legislação a beneficiou.	Domínio técnico do setor de petróleo
Empresas privadas de petróleo	Precarização de suas posições porque perdem a possibilidade de controlar as explorações. Não influíram significativamente na gênese e aprovação do novo marco regulatório.	Possível ação como grupo de interesse, para reverter elementos restritivos da nova regulação, provavelmente em conjunto com o grupo político defensor da Lei do Petróleo.
Grupo político defensor da Lei do Petróleo	Contrário à modificação, por ela reverter a reforma considerada bem-sucedida do governo FHC. Não logrou impor preferências por não contar com representação suficiente nas instituições do governo.	Após a aprovação, ações de grupos de interesse pela academia e pela mídia.

**TABELA 9 SÍNTESE DE ATORES, POSIÇÕES E ESTRATÉGIAS E ESPAÇOS INSTITUCIONAIS NA APROVAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL**

## IMPLICAÇÕES DO NOVO MARCO REGULATÓRIO

A aprovação do novo marco regulatório suscitou uma série de implicações. A primeira foi o impasse federativo sobre a distribuição dos recursos do petróleo, tema não abordado pela nova legislação, mas que ascendeu na agenda política por sua importância no debate eleitoral de 2010. Em segundo lugar, o requisito *conteúdo mínimo* foi consolidado no novo marco regulatório e, em vista da grande demanda por recursos para viabilizar a exploração, pode implicar deslocamentos setoriais na economia brasileira. Em terceiro, e relacionado ao item anterior, a participação mínima obrigatória de 30% da Petrobras nas extrações do pré-sal denota que dela deve prover parte significativa dos recursos. Por último, o novo marco regulatório indica maior ativismo estatal, o que é criticado por grupos de orientação liberal, com o argumento de que isso vai levar à insegurança contratual e ao aumento do risco atribuído ao Estado brasileiro.

### AUSÊNCIA DE LEILÕES IMPLICA DIMINUIÇÃO DA ÁREA EXPLORADA

A mudança do marco regulatório, ao incluir a regulação do petróleo na disputa eleitoral pela presidência, foi acompanhada de migração do assunto para o campo político no parecer de Adriano Pires, contrário a essa mudança.

Quem causou essa briga [disputa federativa pelos royalties do petróleo] foi o próprio governo ao não saber articular a mudança, não saber articular... Ao botar a questão política em primeiro plano, ao botar a eleição da Dilma em primeiro plano, ele não percebeu que estava provocando uma guerra federativa, que está na mesa e que, na minha opinião, vai demorar a resolver. (Adriano Pires)

A disputa no Congresso Nacional sobre a apropriação das participações governamentais levou à impossibilidade de novos leilões, uma vez que a incerteza sobre o destino desses tributos era um entrave jurídico aos contratos. Foi isso que

indicou Magda Chambriand, atual presidente da ANP, quando deu entrevista, como representante do governo, à Revista Piauí:

O governo não pode arriscar. E se o Congresso mudar a alíquota dos royalties? Isso alteraria todos os cálculos de investimento das empresas. Seria um enorme prejuízo para elas. Temos que esperar. Não tem jeito. (entrevista de Magda Chambriand para a Revista Piauí, setembro de 2012)

Por outro lado, a Petrobras encontra-se sobrecarregada pelas demandas de investimento, decorrentes de sua carteira de explorações. Por isso, a estatal não tem estímulo para forçar novos leilões, porque é responsável pela maior parte da ação exploratória no país. Haroldo Lima, presidente da ANP no momento de gestação do novo marco regulatório declarou em entrevista à Revista Piauí:

Eu tenho a impressão de que a Dilma não autoriza os leilões porque a Petrobras, com esses problemas recentes de caixa, não teria recursos para disputar os blocos postos à venda. As multinacionais iam (sic) arrematar tudo. (entrevista de Haroldo Lima para a Revista Piauí, setembro de 2012:5)

A ausência de leilões desde 2009 acarreta queda na área explorada do país, e, caso não os houvesse a partir de 2013, em 2016 já não existiriam áreas em exploração no Brasil:

Com a falta de leilões, a área de exploração no Brasil está diminuindo rapidamente. A área sedimentar brasileira é de 7,5 milhões de quilômetros quadrados. A ANP concedeu para exploração e produção, até 2008, 340 mil quilômetros quadrados, o que é um percentual pequeno, de apenas 4,5% do total das nossas bacias. Em 2011, segundo Lima, por falta de novos leilões, a área em exploração já havia encolhido para 318 mil quilômetros quadrados. “Se não houver leilão neste ano, e já se sabe que não haverá, essa área se reduzirá para 146 mil quilômetros quadrados. Isso é nada” afirmou. (entrevista de Haroldo Lima à revista Piauí, setembro de 2012)

Nesse ritmo, o Brasil, de acordo com Lima, chegará a 2016 sem nenhuma área para explorar. “Será uma contradição”, opinou. “O país, com uma imensa reserva de petróleo, pode, em três anos, paralisar a exploração”. A dedução do ex-diretor geral da ANP é simples. As empresas costumam levar de três a oito anos procurando petróleo nos blocos licitados. Se não encontram, os blocos têm que ser devolvidos. Para continuar em atividade, as companhias precisam substituir essas áreas por outras. Sem leilões, não conseguem manter o ritmo da atividade. “As perspectivas de se encontrar e produzir óleo diminuem. Estamos comprometendo a produção futura de petróleo no Brasil.”, diz Lima (Idem)

Em 2010, o então presidente da ANP, Haroldo Lima, procurou o presidente Lula para solicitar autorização para realizar leilão de áreas do Nordeste, Amapá, Amazonas e na região do rio São Francisco. Supostamente por ordem de Dilma Rousseff, não se liberou nova rodada, em razão de ser prejudicial à campanha dela à Presidência da República, por incomodar parte da esquerda, em especial a ala sindical da Petrobras (Revista Piauí, setembro de 2012:4).

Em 2012, a impossibilidade de efetuar pregões antes da definição dos *royalties* esvaiu-se. Assim, determinaram-se dois em 2013: no primeiro semestre para o pós-sal, e no segundo semestre para o pré-sal.

As críticas quanto à ausência de disputas baseiam-se na urgência da exploração do petróleo, para aproveitar o momento de evidência e de exposição do pré-sal brasileiro.

Se as multinacionais não encontrarem onde investir no Brasil, elas vão buscar petróleo em outros lugares. Isso já começa a acontecer. Algumas companhias estão desmobilizando seus departamentos de exploração. Já as pequenas empresas brasileiras, os chamados produtores independentes, sem opção de operar fora daqui, estão morrendo. (Revista Piauí, setembro de 2012 pp.3)

Entre 2010 e 2011, investiu-se no mundo 1 trilhão de dólares em exploração e produção. Foi o maior pico de investimentos desde os anos 70. O Brasil corre o risco de ficar para trás nessa corrida. (Revista Piauí, setembro de 2012, pp.10)

Ainda assim, não fica claro que se perder o *momentum* significa perder as possibilidades de exploração lucrativa do pré-sal. Dada a volatilidade do preço do petróleo, é difícil projetar com segurança se existiria perda de lucratividade por causa do retardamento da produção no país. Há, sim, implicações para o investimento e a ativação da economia, que, evidentemente, serão postergadas. Por outro lado, no marco regulatório atual, a falta de capacidade produtiva da Petrobras para enfrentar os desafios necessários é concreta. O atraso na exploração daria mais tempos para se estruturar a indústria nacional com a finalidade de atender à demanda por produção doméstica.



## POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL MÍNIMO

A exploração do petróleo vai necessitar de grande quantidade de recursos, que podem

... (ser) deslocados de outros setores da economia local, vir do exterior ou ser originados em maior esforço da economia local – seja elevando a mobilização de recursos (tal como elevação das horas trabalhadas) ou elevando a taxa de poupança (o que implica redução do peso relativo dos dispêndios correntes). (DE VITTO ET AL., 2013:297)

No novo marco regulatório, aplicaram-se duas das três formas mencionadas. A cessão onerosa visa ao aumento da poupança doméstica, e a política de conteúdo local envolve programas industriais que direcionam recursos de outros setores para o *upstream* do petróleo. (DE VITTO ET AL., 2013:297)

Interessa aqui, em particular, aprofundar o efeito da política de conteúdo local mínimo, solidificada no novo marco regulatório e a cargo do CNPE. O efeito dela é o crescimento da demanda por capital doméstico para o *upstream*, não só financeiro, mas também mão de obra qualificada, recursos naturais e bens da indústria de transformação (navios, plataformas, etc.) . Numa economia, com alta utilização dos emolumentos, tal transformação causará mudança setorial. (DE VITTO ET AL., 2013:297)

No caso norueguês, essa modificação veio junto com diferentes políticas que visavam a minimizar os efeitos negativos dela, o que é considerado parte significativa do sucesso alcançado na exploração do petróleo daquele país <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A política de emprego foi protagonista na grande transformação setorial norueguesa a partir dos anos 1970, transformação essa que pode ser imputada, em grande parte, ao petróleo. Nessa alteração, o setor de maior declínio foi o industrial, que passou de 20% do PIB no início dos anos 1970 para 12 a 13% no início dos 1990, desde quando a participação do setor secundário se estabilizou. A composição da manufatura também mudou e majorou a presença de setores relacionados ao petróleo em detrimento dos tradicionais exportadores de

Uma das críticas à exacerbação da política de conteúdo mínimo do novo marco regulatório é o fato de que ela acentua a mudança setorial, que já ocorreria na ascensão da indústria petrolífera, ao dificultar o emprego de capital externo, uma das fontes de recursos para explorar petróleo. Adicionalmente, ela é vista como forma de forçar a produção interna de insumos além de seu ponto natural. Por esse motivo, seria necessário avaliar a perda de eficiência no deslocamento de recursos de outros setores em que há maior rendimento, se comparado com os ganhos da internalização. Finalmente, porque reservas de petróleo terminarão um dia, seria necessário calcular a conveniência de deslocar a capacidade para um setor que não perdurará em longo prazo. (DE VITTO ET AL., 2013:297)

As políticas de desenvolvimento da indústria nascente possuem lógica bastante complexa e efeitos encadeados, conforme extensa literatura econômica sobre desenvolvimento (GERSCHENKRON, 1961; HIRSCHMAN, 1958; EVANS, 1993, JOHNSON, 1981, CHANG, 2003).

Análise dos planos de negócios da Petrobras de 2003 a 2011 comprovam o descumprimento das metas de produção de petróleo, mesmo com a redução de objetivos a cada novo programa. Durante a apresentação do Plano de Negócios e Gestão 2012-2016, a presidente da empresa, Graça Foster declarou que atrasos têm ocorrido tanto de fornecedores nacionais como de internacionais, o que assinala que o atraso não se origina na restrição de conteúdo local mínimo. Entretanto não se apresentou comparação dos custos entre os dois tipos de fornecedores e isso impediu que se apreciasse a suspeita de que a empresa estivesse arcando com custos adicionais para incentivar a cadeia de produção nacional. Por isso, a Lei 9.478 teve cuidado para não prejudicar a competitividade dela (SIQUEIRA, 2013:255).

---

metais, pesca e madeira. Isso indicou que os manufatureiros, anteriores ao petróleo, tiveram queda ainda maior que o total. Mas nem toda contração do setor industrial pode ser atribuída à atividade petrolífera, já que a tendência global de transferência de manufatura para os países asiáticos ocorreu concomitantemente a isso. O crescimento da área de serviços públicos é o último item explicativo para a modificação que ocorreu. O crescimento das receitas do governo com as rendas do petróleo levou a expandir-se o Estado do bem-estar norueguês, além de aumentar e aperfeiçoar a Educação e a Saúde, entre outros serviços. Essa expansão implicou maior demanda de profissionais, compensou a redução do emprego na indústria e provocou mais variações no mercado de trabalho (Melhum, 2008: 7). A dinâmica setorial promovida pela ascensão do petróleo no Noruega está bem de acordo com os efeitos da doença holandesa, conforme se observou no capítulo 6. Porém, no caso daquele país, a ação do Estado logrou amortecer e converter os choques da mudança setorial em favor do desenvolvimento do país.

## PARTICIPAÇÃO MÍNIMA DA PETROBRAS EM 30% EM TODOS OS BLOCOS

A exigência de parcela mínima da Petrobras em 30% em todos os blocos pode indicar restrição ao financiamento à exploração do petróleo. Nos casos em que ela arcar com 100% do investimento, ela pode ser contratada sem licitação.

Segundo análise de cenários de De Vitto *et al* (2013), que consideram somente as restrições de capital financeiro no *upstream*<sup>26</sup>, as reservas de cem bilhões de barris e a cota de 60% da Petrobras, tornariam necessário o investimento médio anual de 38,3 bilhões de dólares que se estenderia por trinta e um anos, num total de sessenta para extrair as reservas totais. Já, se o quinhão da Petrobras for de 100%, a média anual de dispêndios deveria restringir-se a US\$23,8 bilhões e ampliaria o tempo de aplicação para cinquenta e setenta e nove anos para extração das reservas, o que não lograria manter a autossuficiência nacional. Portanto o ritmo de exploração seria inversamente proporcional à participação da Petrobras na empreitada, sob o regime de partilha (DE VITTO ET AL., 2013:302).

O Brasil colocou uma jabuticaba muito azeda nesse contrato de partilha. Só aqui existe essa exigência de operador único com obrigação de investir no mínimo 30% em cada contrato. A Petrobras não terá recursos para fazer esse tipo de investimento. (entrevista de Wagner Freire, ex-diretor de exploração e produção da Petrobras e ex-proprietário da Starfish, empresa de petróleo vendida para a angolana Petroangol, Revista Piauí, setembro de 2012:5)

Já abordamos o papel da cessão onerosa, para fazer frente ao investimento necessário à exploração do pré-sal, na capitalização da Petrobras e também a isenção de pagamento de contribuições governamentais para ampliar o fôlego para

---

<sup>26</sup> A análise mostra-se conservadora por considerar como limitação somente o capital financeiro, já que existira demanda adicional pelo humano qualificado, pela mão de obra para executar serviços, pelos recursos naturais e pelo capital da indústria de transformação. Por outro lado, a análise não considera a demanda por capital financeiro para as atividades do *downstream*, que, com certeza, existirão e solicitarão recursos. Nesse sentido, o subsídio ao preço do petróleo pela Petrobras implica perda de capacidade de investimento da empresa na exploração.

investir. O preço do petróleo representa papel importante nessa capacidade de inversão, porque o atual ciclo de acréscimo de investimentos na exploração e produção pode levar à queda da cotação no futuro.

Em outra análise de cenários, com participação da Petrobras de 80% nos contratos de partilha, a variável independente é o preço do petróleo. O resultado é a grande sensibilidade – aos preços e, por consequência, à rentabilidade – do ritmo de aplicação. Caso ocorra uma queda de U\$100 para US\$80 por barril, ela refletiria no tempo de extração, que se elevaria vinte e sete anos e subiria para sessenta e quatro, com investimento médio anual de US\$ 18,6 bilhões. Se o preço do barril fosse a U\$70, a média anual de investimentos cairia para U\$11,6 bilhões e necessitaria de cento e dois anos para concluir a exploração. Com preços de US\$60 ou 50 por barril, a baixa lucratividade faria diminuir muito o ritmo dos aportes, enquanto preços abaixo de U\$50 inviabilizariam a empreitada (DE VITTO ET AL., 2013:304-5).

As novas fronteiras exploratórias expõem tópicos sobre a futura rentabilidade das atividades no pré-sal que devem ser avaliados. Isso acrescenta também uma perspectiva de indefinição quanto à futura receita do Estado, oriunda do petróleo, e a possibilidade de a demora para iniciar as minerações ter efeito negativo nessas receitas. O que se quer mostrar é que, de acordo com a forma como o novo marco regulatório for implementado, o Estado assumirá os riscos ao concentrar as atividades do *upstream* na Petrobras em vez de dispersá-las em diferentes empresas do setor.

A participação compulsória da estatal nos consórcios tinha o intuito de fortalecer a empresa, mas terminou por impor-lhe grandes demandas financeiras, o que pode repercutir negativamente sobre ela, como detalha Ana Siqueira, ex-funcionária do BNDES e atualmente consultora de petróleo para o setor privado:

Na prática, as decisões adotadas em 2010, paradoxalmente, embora tenham sido motivadas pela intenção de fortalecer a Petrobras, irão impor um pesado ônus à empresa, obrigada a ser operadora única de investimentos vultosos e tendo 30% de participação mínima nos blocos a serem contratados sob o modelo de partilha. (SIQUEIRA, 2013:257)

Na mesma direção, a obrigatoriedade pode acarretar menor perspectiva de emprego do conhecimento acumulado da Petrobras na escolha das áreas de prospecção:

Então, isso mostra o retorno ao monopólio. E é um retorno que prejudica muito a Petrobras porque ela obriga a Petrobras a operar o que é bom e ruim, obriga a Petrobras (a) ter participação em campo que é bom e ruim. O modelo anterior da concessão, (sic) a Petrobras ia no (sic) leilão e, como ela conhece muito mais o Brasil que todo o mundo, ela entrava na boa e a ruim deixava para os outros. (Adriano Pires)

A capacidade de ação da Petrobras também se encontra comprometida, uma vez que, além de todas as atividades do pós-sal, ela precisa extrair o petróleo da cessão onerosa. Existem dúvidas sobre a existência de recursos para ações em outras áreas.

A Petrobras (...) já tem áreas demais no regime de concessão, que (sic) ela tem que fazer plano exploratório e elaborar plano de desenvolvimento do campo, fazer investimentos gigantescos. Esses contratos têm conteúdo nacional. A carteira da Petrobras já estava lotada. Quando veio a cessão onerosa, o que já estava lotado ficou superlotado, não dava nem para pensar mais em fazer nada. Libra [campo localizado no polígono do pré-sal], por exemplo, está lá, mas como você vai explorar Libra se não tem (sic) engenheiro, não tem (sic) soldador, não tem (sic) nada mais? O que tem (sic) hoje já não dá para atender à demanda, então Libra está lá, mas está adormecido. Eu nem sei quando é que vão licitar Libra. (Entrevistado nº1)

Finalmente, o fato de a Petrobras não ser empresa inteiramente estatal significa apropriação privada de parte das benesses concedidas pelo Estado:

[Na] Petrobras, mais de 50% do capital social é privado, então você está dando recurso público para mais de 50%. (..) se existisse uma empresa 100% estatal ou se a Petrobras vier a ser uma empresa 100% do Estado, aí eu concordo plenamente (...): entrega tudo para a Petrobras. Agora o (sic) que eu discordo é o seguinte: como a Petrobras está hoje você não pode entregar, essa que é a diferença. (Entrevistado nº1)

A par da participação mínima da Petrobras nos consórcios, a fundação da PPSA indica aumento do intervencionismo governamental, já que faculta ao Estado controlar todo o processo de exploração e produção e todas as decisões estratégicas relativas ao planejamento das operações no pré-sal.

Os comitês operacionais de cada bloco serão compostos majoritariamente por representantes da PPSA, o que permite ao governo atuar no planejamento de todas as ações do *upstream*, além de na comercialização do *profit oil*. Nesse mesmo sentido, encontra-se a Petrobras como operadora de todas as áreas, enquanto petroleiras privadas passam a ter papel de financiadoras.

A defesa de maior protagonismo da iniciativa privada relaciona-se à possibilidade de dispersar o risco exploratório. Ana Siqueira atesta:

A participação do setor privado na atividade de exploração é de grande valia para o país. A divisão da atividade de prospecção e exploração entre mais empresas de diferentes origens ajuda a dispersar o risco, tornando a indústria mais robusta. A diversidade de abordagens resultante da atuação de múltiplos operadores permite maior experimentação de técnicas, tecnologias e estratégias. Essa diversidade acelera o processo de descoberta das melhores práticas e mitiga o risco. Por maiores que sejam as reservas do pré-sal e por melhores que sejam as projeções de preços para o petróleo, é possível que a exploração dessas reservas venha a ser um fracasso financeiro. (SIQUEIRA, 2013:307)

O mercado de petróleo caracteriza-se por mudanças abruptas de preço, que implicam variações na rentabilidade e podem ser exacerbadas por questões de custo relacionadas a dificuldades técnicas imprevistas ou acidentes ambientais. Tais alterações se amortecem quando atuam sobre mercados diversos, com múltiplas empresas de portfólio, pulverizado em diferentes áreas do globo. (DE VITTO ET AL, 2013:308)

Em síntese, embora o marco regulatório estabelecido para a exploração de novas áreas do pré-sal tenha alguns atributos positivos, ele é excessivamente centralizador e estatizante, expondo o país a um risco desnecessário e privando-o da plena concorrência entre empresas petrolíferas. (DE VITTO ET AL, 2013:308)

## CONCLUSÃO

Políticas sociais podem ser financiadas por impostos, seguridade social, ajuda externa, envio de divisas por cidadãos que moram no exterior e rendas minerais (UNRISD, 2010). A perspectiva de grande volume de riquezas provindas do petróleo do pré-sal pressupõe a possibilidade de melhora também grande no Estado de bem-estar do Brasil.

A motivação para realizar este trabalho originou-se justamente do interesse em examinar se a descoberta do pré-sal pode representar oportunidade para aperfeiçoar e desenvolver nosso Estado de bem-estar. Em síntese, a explicação para esta pesquisa encontra-se na possibilidade de relacionar abundância de petróleo a bem-estar social. Como já aludimos aqui, essa relação não é direta e há diversos casos de países em que ela obtém resultados negativos.

Estudos que envolvem a indústria do petróleo exigem conhecimento das especificidades do setor, elementos em que mergulhamos e de que coletamos algumas partes, expostas no capítulo 6, para a confecção desta tese.

O propósito disso tudo é levar a compreender a trajetória da política pública de petróleo no Brasil, com a intenção de esclarecer como ela se deu ao mesmo tempo em que procura jogar luz sobre questões controversas desse processo.

A adoção de referencial teórico que combina visão abrangente do Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) com preferências e escolhas dos atores do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (NIER) auxiliou-nos na análise das decisões dos agentes em percurso de longo prazo. O pano de fundo do debate teórico abrangeu a relação entre atores, ideias e instituições e as mudanças que disso advêm.

A combinação entre esses dois tipos de institucionalismos não é prática frequente. No exterior, foi promovida conceitualmente por livro editado por Ira Katznelson e Barry Weingast, em que o texto de Mahoney (2005) é o capítulo final e exemplifica

esse ajuste. No Brasil, até onde conhecemos, ainda é necessário iniciativas para desenvolvê-la. Esta tese quer contribuir para resolver o dilema entre estrutura e ação.

Nesse sentido, a contribuição teórica específica deste estudo é mostrar 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 passam a situação e vice-versa, explicitando que ideias não tem força por si só, mas dentro do contexto de forças políticas.

Sobre esse pano de fundo teórico, as ideias constituem variável importante na mudança da legislação nos dois pontos de inflexão, se lembrarmos que ideias se vinculam a interesses e que parte significativa da explicação por adotar o ideário neoliberal no Brasil nos anos 1990 está na nossa vulnerabilidade econômica em relação os organismos multilaterais. Como já apontamos, fenômeno similar ocorreu na França, no início dos anos 1980, quando o movimento à esquerda empreendido pelo recém-empossado presidente Mitterrand precisou ser revertido, em razão da dependência do país de capitais e mercados consumidores de exportações globais (GOUREVITCH, 1986).

No Brasil, também se firmaram ideias pela dependência externa e tornaram reformas direcionadas para o mercado elementos essenciais dos programas de governo durante os anos 1990. Tal hegemonia foi reforçada pela situação internacional do país e a fragilidade da economia permitiu menor independência dos governos diante das demandas das organizações multilaterais, *locus* irradiador da posição hegemônica. Dessa forma, a adoção de políticas neoliberais configurou-se como condição para atração de investimentos necessários ao crescimento, melhora do bem-estar da população, e também manutenção da elite política governante no poder.

Ao mesmo tempo, o programa estabilizador tinha forte apoio, o que ampliou o espaço de manobra do presidente Fernando Henrique Cardoso, mas restringiu as opções por políticas públicas desenvolvimentistas<sup>27</sup>. Finalmente, o volume existente

---

<sup>27</sup> A importância da agenda estabilizadora foi tão grande, que não permitiu entrada de posições liberal-desenvolvimentistas (COUTO ET AL., 2003).



de reservas e a perspectiva de evolução da indústria orientaram a legislação para a estrutura de incentivos que supunha a rápida exaustão das reservas.

A descoberta das jazidas do pré-sal encontraram situação bastante diversa. 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. 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. Do ponto de vista 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, resultado entre outros da entrada do PMDB na coalizão governamental. Essa concentração de poder político beneficiou a grande executiva do governo, a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, com origem técnica no setor energético, e grande influência no formato da nova política de petróleo.

## IMPLICAÇÕES DA NOVA LEGISLAÇÃO

A seguir discorreremos sobre algumas implicações decorrentes da nova legislação, para complementar a apreciação dos resultados iniciais oriundos da alteração na política pública do petróleo. Desse modo, abordaremos a disputa federativa pelos *royalties*, os possíveis efeitos da restrição a conteúdo importado, as mudanças nos tipos de empresas de exploração interessadas em atuar no mercado nacional e as transformações recentes na geopolítica do setor.

O significativo aumento das rendas minerais após a aprovação da Lei do Petróleo de 1997, aliado à exposição do tema durante a campanha presidencial de 2010, levou ao acirramento da disputa federativa pelos *royalties* e provocou a paralisação dos leilões de novas concessões. Como consequência disso, diminuiu a área explorada, com reflexos negativos na produção nacional. Outra explicação para isso é o

congestionamento da carteira da Petrobras, que não teria capacidade para avançar em novas atividades, em razão do acúmulo de portfólio que recebeu de acordo com o novo marco regulatório.

Após aprovado esse marco, reduziu-se o valor da empresa, o que se imputou ao baixo retorno dos investimentos efetuados, ao descumprimento das metas dos planos de negócio e ao aumento dos custos de operação. Outra causa para isso seria o alto ônus que a nova legislação impôs à estatal como instrumento de política pública, especialmente a obrigatoriedade de ser operadora de todas as explorações do pré-sal e de deter participação mínima de 30% (SIQUEIRA, 2013:256-7).

A política de conteúdo local mínimo, já existente no marco regulatório de 1997, é controversa. Se, por um lado, significa tentativa de nacionalizar a indústria do petróleo para evitar a doença holandesa, 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. Portanto 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.

Ademais, a política de conteúdo local mínimo pode atrasar a exploração, afetar a atratividade do investimento e a capacidade de gerar mudanças estruturais na sociedade brasileira.

O aumento do papel do Estado na exploração do petróleo também implica modificação do papel do setor privado. Entrevistados disseram que o novo marco regulatório pode gerar mudança nas empresas que se interessam por participar do mercado brasileiro e que as petroleiras americanas e europeias cederiam lugar às chinesas, cujo compromisso ético é menor. Em contrapartida, a assunção de maiores riscos pelo Estado liga-se à grande lucratividade que se espera da exploração do petróleo do pré-sal, além de à busca por expandir a apropriação pública dessa riqueza.

O resultado do primeiro leilão do pré-sal, em outubro de 2013, contradiz previsões pessimistas sobre o tipo de empresa interessada no pré-sal e indica 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.

Em primeiro lugar, 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*, e diminuiu a atratividade do pré-sal para os investidores estrangeiros (GARMAN ET AL., 2013:263). A abundância de gás de xisto nos Estados Unidos tem potencial para revolucionar a geopolítica do petróleo, porque pode garantir a autossuficiência norte-americana em poucos anos.

Em segundo lugar, houve intensa procura por alternativas de abastecimento de petróleo em países do leste da África, do Sudeste Asiático, do Ártico, da Groenlândia e do Alasca, onde são grandes os desafios para se extrair petróleo, mas onde o marco regulatório é mais liberal.

Em terceiro lugar, alterou-se o ambiente político da Rússia e do Iraque, países de grande potencial exploratório, mas cuja produção não deslanchava por problemas relacionados à segurança e à infraestrutura.

Em quarto lugar, os desenvolvimentos apontados podem significar transformação no patamar de preços do barril de petróleo, o que, como vimos, pode atingir a viabilidade da exploração do petróleo do pré-sal.

Por fim, a necessidade de foco da Petrobras na exploração do pré-sal pode impedir o uso de sua avançada posição tecnológica na nova onda de desenvolvimento e inovação (GARMAN ET AL., 2013:263).

Em suma, 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.

Por fim, o tema deste trabalho oferece oportunidades para novas pesquisas daqui oriundas. Podemos citar, por exemplo, a disputa sobre as participações governamentais pelos entes subnacionais, o que envolve a questão distributiva no âmbito da Federação brasileira.

Além disso, caberia aprofundar a compreensão do papel da ANP na época da grande escalada de valor de mercado da Petrobras, no seguinte sentido: como a agência era responsável pelos interesses do Estado no setor do petróleo, por que não se tomaram medidas que otimizassem a apropriação do Estado sobre as rendas minerais crescentes no período?

Finalmente, considerando a motivação deste trabalho, que é entender como o aumento da produção de petróleo pode transformar-se em maior bem-estar para a população, por intermédio de estudos de múltiplos casos, as análises poderiam utilizar pesquisas sobre o tema, desenvolvidas pela *United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD* (HUJO, 2012; UNRISD, 2010; 2008) e buscar subsídios para a relação entre petróleo e bem-estar no Brasil ser positiva, transformadora e contribuir, de modo contundente, para se diminuir a desigualdade social.

*Revisão: Cybele Giannini*

## APÊNDICE - LISTA DE ENTREVISTADOS

nº 1 – ex-funcionário da Petrobras, assessor da Câmara dos Deputados. Entrevista realizada em janeiro de 2012

nº 2 – técnico de planejamento e pesquisa do IPEA e funcionário do Ministério da Fazenda, especialista no tema *petróleo*. Entrevista realizada em janeiro de 2012

Adriano Pires – assessor do diretor-geral da ANP, superintendente de importação e exportação de petróleo e superintendente de abastecimento da ANP no governo Fernando Henrique Cardoso. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

Gilberto Bercovici – professor titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialista no setor do petróleo. Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Helio Tollini - consultor de orçamento da Câmara dos Deputados e responsável pela análise do projeto de lei que gerou o Fundo Social. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

Ildo Sauer - ex-diretor da Petrobras e atual do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP). Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Paulo Springer de Freitas – consultor legislativo do Senado Federal, especialista em Minas e Energia. Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Philippe Henri Reischstul – presidente da Petrobras entre março de 1999 e dezembro de 2001, responsável pela reestruturação da estatal. Entrevista realizada em dezembro de 2012.

Reneu Silva – técnico da Empresa de Pesquisa Energética. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos e de primeiro grau. In: VELLOSO, João P. R.;ALBUQUERQUE, Roberto C. *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1995.
- ACEMOGLU, Daren, Simon JOHNSON e James A. ROBINSON. An African Success Story: Botswana. Working Paper 01-37, Working Paper Series, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology. July, 2001.
- ADÉSÍNÀ, Jimí O. Social Policy in a Mineral-Rich Economy: The Case of Nigeria. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- ALMEIDA, Lucila Gabriel de. As duas faces da Petrobras: a persistente dinâmica da empresa estatal no arranjo institucional brasileiro. Dissertação apresentada à Escola de Direito do Estado de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. São Paulo, 2011
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas do Brasil. *Dados*, 42 (3), 1999.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e Maurício MOYA. “A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, no. 34, pp.119-132, 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, vol. 39, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, vol. 39. Rio de Janeiro, 1994
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001. *Cena Internacional*, v.3, n.2, 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos. *Cena Internacional*, v.4, n.2, 2002.

- ARIENTI, Patrícia Fonseca Ferreira e Janypher Marcela INÁCIO. Instabilidade, Desregulamentação Financeira e a Crise do Sistema Financeiro Atual. *Cadernos Cedec* nº 90, novembro de 2010.
- ASCHER, W. Mineral Wealth, Development and Social Policy in Indonesia. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- ASFAHA, Samuel G. Economic Policy in Mineral Rich Countries. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- ATKINSON, G.; HAMILTON, K. Savings, growth and the resource curse hypothesis. *World Development*, Elsevier, v. 31(11), p. 1793-1807, nov. 2003.
- AUTY, R. M. *Resource-based industrialization: sowing the oil in eight exporting countries*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BARROS DE CASTRO, Antonio. From semi-stagnation to growth in a Sino-centric Market. In *Revista de Economia Política*, vol. 28, no. 1. jan-março 2008
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. O declínio de Bretton-Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'. *Economia e Sociedade*, no.4, junho de 1995, pp.11-20.
- BERCOVICI, Gilberto, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011
- BENDIX, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship*. University of California Press: Los Angeles, 1964
- BOSCHI, Renato. Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento: Uma discussão a partir da América Latina. In BOSCHI, Renato (org.). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011
- BRASIL. *Anuário Estatístico Brasileiro do petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – 2012*. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro: ANP, 2013.
- BRASIL. EMI NO. 39 – MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL. Brasília, 31 de agosto de 2009.

- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. 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, 1998
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. *Os desafios do Pré-Sal / relatores: Fernando Ferro, Paulo Teixeira*. Série cadernos de altos estudos ; nº 5. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006
- CEPAL. *Latin American and the Caribbean: Options to Reduce the Debt Burden*. Santiago, Chile. 1990.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.
- COLLIER, P.; HOFFLER, A. Resource rents, governance, and conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, v. 49, n. 4, p. 625-633, 2005.
- COLLIER, R. B. e David COLLIER. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press: Princeton, 1991
- COLLIER, David; Jody LA PORTE e Jason SEAWRIGHT. Putting Typologies to Work: Concept-Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly* 65, nº2. 2012.
- COUTO, Claudio e Fernando ABRÚCIO. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*. vol.15 nº 2 São Paulo nov. 2003
- CRAWFORD, Sue e Elinor OSTROM. A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, volume 89, issue 3, Sep. 1995
- CUNHA, R. e CÂMARA PINTO, B. 2008 “O Programa Bolsa-Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação”, Brasília, mimeo.
- DE VITTO, Walter e Richard Lee HOCHSTETLER. Perspectivas para os investimentos petrolíferos no Brasil. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo



- LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- DIEGUEZ, Consuelo. O Petróleo depois da festa. *Revista Piauí*, setembro de 2012.
- DINIZ, Eli. Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In Renato BOSCHI. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011
- DJELIC, Marie-Laure e Sigrid QUACK. Overcoming path dependency: path generation in open systems. *Theory and Society*. Volume 36, Issue2, March 2007
- DRAIBE, Sonia M. 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, Lourdes e Maria Rita LOUREIRO. *Democracia, mercado e Estado: o B de Brics*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.
- DRAIBE, Sonia M. 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, 2007.
- DRAIBE, Sonia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social, in B. Sallum, (ed.). *Revista Tempo social*, 15 (2). 2003.
- \_\_\_\_\_. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In DILLON SOARES, Gláucio Ary e Maria Celina D'ARAUJO. *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994
- EASTON, David. Categorias para a análise de sistemas em política. In: *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970
- ELMAN, Colin. Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics. *International Organization*, vol. 59, nº 2, 2005.
- ELSTER, Jon. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979
- ELSTER, Jon. *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983

- ELSTER, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990
- ESTEVES, H. B. B. O uso de leilões como mecanismos competitivos e a experiência brasileira nas indústrias de energia. 9th IAEE European Energy Conference "Energy Markets and Sustainability in a Larger Europe". Florence, IAEE, 2007.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, no. 28/29. São Paulo. Cedec. 1993.
- EVANS, Peter B. Declining hegemony and assertive industrialization: U.S.Brazil Conflicts in the computer industry. *International Organization*, 43, 1989.
- FALLETI, Tulia. G. (2006). Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. APSA-CP, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association, Volume 17, Issue 1, Winter 2006, 9-14. FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Revista SER Social* v.13, nº 28, 2011.
- FAUSTO, Boris. O Brasil de Lula, segundo Perry Anderson. *Novos Estudos* 92, março de 2012
- FELIPE, Ednilson Silva. 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. 2010.
- FERREIRA, Antônio Luís de Miranda. Problemas e inconsistências jurídicas do novo marco regulatório: A ótica dos princípios constitucionais da livre iniciativa, da economia de mercado e do direito comercial. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e Fernando LIMONGI, Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In MELO, Carlos Ranulfo e Manuel Alcántara SÁEZ, *A Democracia*

- Brasileira: Balanços e Perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007
- FILGUEIRAS, Luiz e Reinaldo GONÇALVES. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2007
- FREIRE, Wagner. Petrobras: das origens até os anos 1990. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- GAITÁN, Flavio. O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimentismo: reflexões sobre a América Latina na hora atual. In BOSCHI, Renato (org.). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011
- GARMAN, Christopher e Robert JOHNSON. Petróleo: o Brasil no contexto de um panorama global em transformação. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- GEERTZ, Clifford. *Islam Observed: Religious Development in Morocco and Indonesia*. University of Chicago Press: Chicago, 1971
- GEORGE, Alexander L. e Andrew BENNETT. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press: Cambridge (MA), 2005
- GERRING, John. The Case Study: What it is and What it does. In BOIX, Charles e Susan C. STOKES (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press: New York, 2007
- GERSCHEKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Oxford University Press, 1962.
- GOBETTI, Sérgio Wulff. *Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no Mundo, Texto para discussão 1669*. IPEA: Rio de Janeiro, 2011
- GOBETTI, Sérgio Wulff. *Política Fiscal e Pré-Sal: como gerir as rendas do petróleo e sustentar o equilíbrio macrofiscal do Brasil*. Monografia ganhadora do XIV Prêmio

Finanças Públicas do Tesouro Nacional, Tema I – Política Fiscal e Dívida Pública. 2009

GOBETTI, Sérgio Wulff e Rodrigo Valente SERRA. Novo Marco Regulatório do Petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha. XVI Prêmio Finanças Públicas do Tesouro Nacional, Tema III – Tópicos Especiais em Finanças Públicas. 2011.

GOLDSWORTHY, Brenton e Daria ZAKHAROVA. Evaluation of the Oil Fiscal Regime in Russia and Proposals for Reform. IMF Working Paper nº 10 WP/10/33. Washington: FMI, 2010. GOUREVITCH, 1986

GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1986.

GUAJARDO B.; Juan Carlos. Mineral Rents and Social Development in Chile. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012

GYLFASON, Thorvaldur. Natural Resources, Education, and Economic Development. *European Economic Review* 45(4-6):847-59. 2001

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, volume 46, Issue 1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, pp. 1-35, winter 1992.

HAGGARD, Stephen e Robert KAUFFMAN. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press: 1995.

HALL, Peter A. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. In MAHONEY, James e Dietrich RUESCHEMEYER. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press: New York, 2003.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, abril de 1993

HALL, Peter A. e David Soskice. An Introduction to Varieties of Capitalism. In HALL, Peter A. e David Soskice. (eds). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001

- HEAL, Geoffrey, Are Oil Producers Rich?, in HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007
- HINOJOSA, Leonith; Anthony BEBBINGTON e Armando BARRIENTOS. Social Policy and State Revenues in Mineral-Rich Contexts. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- HIRSCHMANN, Albert O. *The strategy of Economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958.
- HOWLETT, Michael. Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency. *Journal of Public Policy*, Volume 29, Issue 3, December 2009
- HUJO, Katja. Introduction and Overview: Blessing or Curse? Financing Social Policies in Mineral-Rich Countries. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, What is the Problem with Natural Resource Wealth?, in HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007
- HUMPREYS, McCarran e Martin E. Sandbu, The Political Economy of Natural Resource Funds, in HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007 A
- HUNTER, W. e POWER, T. "Recompensando Lula: Poder Executivo, Política Social e as eleições brasileiras de 2006", In: Melo, C. e Saéz, M. *A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1982
- JOHNSTON, David, How to Evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts, in HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007

- KARL, Terry Lynn, Ensuring Fairness: the case for a transparent fiscal social contract. In HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007
- KARL, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press, 1997.
- KINGDON, John. *Agendas, Ideas, and Policy Change*. New York: Harper Collins, 1995.
- KAUFMAN, Robert e Barbara STALLINGS. Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience. In STALLINGS, Barbara e Robert KAUFMANN. *Debt and Democracy in Latin America*. Boulder, CO: Westview Press, 1989.
- KUGELMAS, Eduardo. As transformações recentes do sistema financeiro internacional. In SOLA, Lourdes e Maria Rita Loureiro. *Democracia, mercado e Estado: o B de BRICS*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2011
- LANE, P.R.; TORNELL, A. Power, growth, and the voracity effect. *Journal of Economic Growth*, n. 1, p. 213- 241, 1996.
- LANG, James. *Conquest and Commerce: Spain and England in the Americas*. Academic Press: New York, 1975
- LANZARA, Arnaldo Provasi. Estados de Bem-Estar e as Dinâmicas do Desenvolvimento Social. In Renato BOSCHI. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011
- LAZZARINNI, Sergio G. *Capitalismo de Laços: Os Donos do Brasil e suas Conexões*. Elsevier-Campos: São Paulo, 2011
- LIMA, Paulo César Ribeiro. *Pré-Sal: o novo marco legal e a capitalização da Petrobras*. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita. 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. outubro de 2012.
- LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em Perspectiva Comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 47, 2001

- LOUREIRO, Maria Rita; Fabio Pereira dos SANTOS e Alexandre de Ávila GOMIDE. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.26, nº 76, junho de 2011
- LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. A derrota de um modelo de sucesso. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- MAHONEY, James. "Combining Institutionalisms: Liberal Reform and Critical Junctures in Central America," in KATZNELSON, Ira e WEINGAST, Barry, (eds.). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation, 2005.
- MAHONEY, James. Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research: the case of Democracy and Authoritarianism. In MAHONEY, James e Dietrich RUESCHEMEYER. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press: New York, 2003.
- MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In \_\_\_\_\_ (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010
- MAHONEY, James e Celso M. VILLEGAS. Historical Enquiry and Comparative Politics. In BOIX, Charles e Susan C. STOKES (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press: New York, 2007
- MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista BIB*, RJ, n.43, 1º semestre de 1997, pp.67-102
- MEHLUM, Halvor; Karl MOENE e Ragnar TORVIK. Mineral Rents and Social Development in Norway. In HUJO, Katja. *Mineral Rents and the financing of social policy*. Palgrave Macmillan: New York, 2012
- MEHLUM, Halvor; Karl MOENE e Ragnar TORVIK. Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, v. 116 (508), p. 1-20, 2006.
- MELO, Marcus. *Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório*. Editora Revan: Rio de Janeiro, 2002
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- MIGUEL, Paulo Pereira. Globalização na década de 2000 e perspectivas para o mundo em desenvolvimento. In SOLA, Lourdes e Maria Rita Loureiro. *Democracia, mercado e Estado: o B de BRICS*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2011
- MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. Avanços e retrocessos do Brasil no governo FHC. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2003
- NICOLAU, Jairo Marconi. "Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro", in E. Diniz (org.), *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.
- NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, vol.18, nº 36, junho de 2010
- NUNES, E.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C.; ANDRADE, H. V.; RIBEIRO, L. M. *Agências reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.
- OLIVEIRA, Gesner e Sérgio GOLDBAUM. A capitalização da Petrobras em perspectiva. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013
- OLIVEIRA, Gesner e Frederico TUROLLA. Política Econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, novembro de 2003
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Boston: Harvard University Press: 1965.
- OSSOWSKI, Rolando, Maurício VILLAFUERTE, Paulo A. MEDAS e Theo THOMAS. Managing the oil boom: the role of fiscal institutions. FMI. Occasional Paper, no. 260. Washington: FMI, 2008.
- OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007
- OSTROM, Vincent. *The meaning of American Federalism: Constituting a self-governing society*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1991



- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e a Gestão de Governo. *Dados*, vol, 43, n<sup>o</sup> 3. Rio de Janeiro, 2000
- PALERMO, Vicente. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. *Lua Nova*, no. 45, 1998.
- PEDROTI, Paula M.. Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: o programa nacional de produção e uso do Biocombustível (PNPB) e a combinação inclusão social – participação. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo. 2011
- PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. *Petrobras 50 anos: a construção da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro, Petrobras: 2003.
- PIERSON, Paul. Big, Slow-Moving, and... Invisible: Macrosocial processes in the study of Comparative Politics. In MAHOMEY, James e Dietrich RUESCHEMEYER. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press: New York, 2003
- PIERSON, Paul. *Politics in Time*. Princeton University Press: Princeton, NJ: 2004
- PIRES, Adriano e Rafael SCHECHTMAN. Os resultados da reforma: uma estratégia vencedora. In GIAMBIAGI, Fabio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- PIRES, Adriano, Fábio GIAMBIAGI, Luiz Paulo Vellozo LUCAS e Rafael SCHECHTMAN. Conclusões e Propostas para o Setor. In GIAMBIAGI, Fabio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- PÓ, Marcos Vinicius. O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. Tese de doutoramento. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.
- PORTELLA Filho, Petrônio. Ajustamento na América Latina: Críticas ao Modelo de Washington. *Lua Nova* no. 32, 1994.

- PRZEWORSKI, Adam. 1991. *Capitalismo e socialdemocracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- RIESCO, Manuel. 2008, On "Mineral Rents and Social Development in Chile", prepared for the UNRISD project on Social Policy in Mineral-Rich Countries
- RODRIK, Dani. One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton: Princeton University Press, 2007
- RUESCHEMEYER, Dietrich. Can one or a few cases yield theoretical gains? In MAHOMEY, James e Dietrich RUESCHEMEYER. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press: New York, 2003
- SABATIER, Paul A. e Christopher M. WEIBLE. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007
- SACHS, Jeffrey D. How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In HUMPREYS, Macartan, Jeffrey D. Sachs e Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press: New York, 2007
- SACHS, Jeffrey e A. M. WERNER "Natural Resource Abundance and Economic Growth. NBER Working Paper no. 5398. 1995.
- SALLUM Jr., Brasília. La especificidade del gobierno Lula: Hegemonia Liberal, desarrollismo y populismo. *Nueva Sociedad*, 217. 2008.
- SALLUM Jr., Brasília. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: Brasília João Sallum Junior. (Org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*1. 1ed. v. 1, p. 47-77. Bauru: EDUSC, 2004.
- SANTANA, Carlos Henrique Vieira. Conjuntura Crítica, Legados Institucionais e Comunidades Epistêmicas: Limites e Possibilidades de uma Agenda de Desenvolvimento no Brasil. In Renato BOSCHI. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press: New York, 1979

- SKOCPOL, Theda e Margareth SOMERS. The uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, no.2. Abril, 1980.
- SINGER, André. 2009. "Raízes sociais e ideológicas do Lulismo", *Novos Estudos Cebrap*, 85, Novembro de 2009.
- SIQUEIRA, Ana. O que aconteceu com a Petrobras? In GIAMBIAGI, Fabio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- SOLA, Lourdes. Democracia, mercado e Estado: ressitando o Brasil. In SOLA, Lourdes e Maria Rita LOUREIRO. *Democracia, mercado e Estado: o B de Brics*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.
- SOLA, Lourdes, Eduardo KUGELMAS e Lawrence WHITEHEAD (orgs.). *Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SOUZA, Amaury de e Carlos PEREIRA. A flexibilização do monopólio do petróleo no contexto das reformas dos anos 1990. In GIAMBIAGI, Fabio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços Públicos e Regulação Estatal. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*, 2007.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 1999. 2: 369.404
- THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- TILLY, Charles. Means and Ends of Comparison in Macrosociology. *Comparative Social Research*, vol.16. 1997.
- TRUE, James L., Bryan D. JONES e Frank R. BAUMGARTNER, Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking, in

- Sabatier, Paul A. (ed.), 1999, *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press
- U.S. GEOLOGICAL SERVICE. *An estimate of Undiscovered Conventional Oil and Gas Resources of the World*. Denver: World Convetional Resrouces Assessment Team, 2012
- UNRISD. 2010. *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Genebra
- UNRISD. 2008. Conference News: Social Policy in Mineral-Rich Countries, Report of the UNRISD Workshop, 24-25 April 2008, Geneva
- WHITEHEAD, Lawrence. Stirrings of Mutual Recongnition. In \_\_\_\_\_ (ed.) *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2002.
- WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In John WILLIAMSON (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.:1990
- ZYLBERSZTAJN, David e Sonia AGEL. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação. In GIAMBIAGI, Fábio e Luiz Paulo Vellozo LUCAS (orgs.). *Petróleo: Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013